



# sumari

## Monogràfic sobre crisi econòmica i serveis socials

Famílies i infància en un context de crisi: riscos d'exclusió, reptes d'inclusió Pau Mari-Klose, Marga Mari-Klose	5
La resposta de Càritas davant la crisi: de l'informe de l'Observatori de Càritas Espanyola a les consideracions concretes de Càritas Mallorca Equip d'anàlisi de Càritas Mallorca	20
El efecto de la crisis sobre los más vulnerables Juana Lozano Plaza	32
Anàlisi del document recopilatori de dades referides a la cobertura de la necessitat d'alimentació a Mallorca 2009 Xarxa per a la Inclusió Social EAPN-Illes Balears	39
¿Brecha o brechas digitales? Jesús Salinas	48
El treball social en el context de la crisi econòmica actual Laureano de la Cruz Miró	65
Manifiesto Trabajo social ante la crisis Consejo General de Colegios Oficiales de Trabajo Social y Asistentes Sociales	67

## Altres continguts

Normativa d'atenció primerenca a la Comunitat Autònoma de les Illes Balears Rosa M. Binimelis Henares	69
Seminari a favor de la inclusió social: coordinació entre serveis socials i serveis d'ocupació (26-10-2009) Andreu Cloquell	75
Novetats de la Llei 4/2009, d'11 de juny, de serveis socials, en matèria d'autorització, acreditació, registre i inspecció d'entitats, centres i serveis de serveis socials Virginia Sors Guil	84
Els educadors socials com a tècnics d'intervenció socioeducativa en els centres educatius de secundària Equip de Tècnics d'Intervenció Socioeducativa (TISE)	96
Certificació del servei d'ajuda a domicili sota la norma UNE158301 Iria Sanz Vázquez	104
Informe sobre els ajuts d'urgència social Equip de Planificació i Formació de Serveis Socials	110
Segona edició del Premi Pere Mascaró	119



# Revista d'Afers Socials



# Índex

## **Monogràfic sobre crisi econòmica i serveis socials**

Famílies i infància en un context de crisi: riscos d'exclusió, reptes d'inclusió <b>Pau Mari-Klose, Marga Mari-Klose</b> .....	5
La resposta de Càritas davant la crisi: de l'informe de l'Observatori de Càritas Espanyola a les consideracions concretes de Càritas Mallorca <b>Equip d'anàlisi de Càritas Mallorca</b> .....	20
El efecto de la crisis sobre los más vulnerables <b>Juana Lozano Plaza</b> .....	32
Anàlisi del document recopilatori de dades referides a la cobertura de la necessitat d'alimentació a Mallorca 2009 <b>Xarxa per a la Inclusió Social EAPN-Illes Balears</b> .....	39
¿Brecha o brechas digitales? <b>Jesús Salinas</b> .....	48
El treball social en el context de la crisi econòmica actual <b>Laureano de la Cruz Miró</b> .....	65
Manifiesto Trabajo social ante la crisis <b>Consejo General de Colegios Oficiales de Trabajo Social y Asistentes Sociales</b> .....	67

## **Altres continguts**

Normativa d'atenció primerenca a la Comunitat Autònoma de les Illes Balears <b>Rosa M. Binimelis Henares</b> .....	69
Seminari a favor de la inclusió social: coordinació entre serveis socials i serveis d'ocupació (26-10-2009) <b>Andreu Cloquell</b> .....	75
Novetats de la Llei 4/2009, d'11 de juny, de serveis socials, en matèria d'autorització, acreditació, registre i inspecció d'entitats, centres i serveis de serveis socials <b>Virgínia Sors Guil</b> .....	84
Els educadors socials com a tècnics d'intervenció socioeducativa en els centres educatius de secundària <b>Equip de Tècnics d'Intervenció Socioeducativa (TISE)</b> .....	96
Certificació del servei d'ajuda a domicili sota la norma UNE158301 <b>Iria Sanz Vázquez</b> .....	104
Informe sobre els ajuts d'urgència social <b>Equip de planificació i formació de Serveis Socials</b> .....	110
Segona edició del Premi Pere Mascaró .....	119

# 4 REVISTA D'AFERS SOCIALS **Monogràfic sobre crisi**

# Famílies i infància en un context de crisi:

## risks d'exclusió, reptes d'inclusió

---

### **I Pau Marí-Klose**

*Institut d'Infància i Món Urbà (CIIMU) i Departament de Sociologia i Anàlisi de les Organitzacions de la Universitat de Barcelona*

### **Marga Marí-Klose**

*Institut d'Infància i Món Urbà (CIIMU)*<sup>1</sup>

Les crisis esdevenen habitualment moments d'una extraordinària efervescència per a les ciències socials. La sociologia com a disciplina científica no es pot concebre sense la existència de crisis socials i econòmiques. L'obra dels pares de la sociologia –August Comte, Ferdinand Tönnies, Karl Marx o Emile Durkheim– se centra directament en aspectes lligats a convulsions que experimenten les societats del segle XIX en què els ha tocat viure: la desintegració de les estructures socials tradicionals, l'emergència de noves relacions de poder, el conflicte de classes, la pobresa, l'anòmia i el suïcidi, etc. Les crisis representen una oportunitat insòlita per radiografiar com s'organitzen les nostres societats i reflexionar sobre la manera com es podrien organitzar de manera alternativa per tal de procurar més benestar i oportunitats als individus. No debades, les crisis són també períodes en què s'intensifica la reflexió sobre política social i han vist la llum els

grans projectes de reforma social que impulsen el desenvolupament del modern estat de benestar. Els creadors dels fonaments teòrics de les polítiques de benestar de què gaudim avui publiquen els seus treballs més coneguts en els períodes de convulsió: la Gran Depressió als Estats Units –Karl Polany– i la postguerra a Europa –T.H. Marshall, William Beveridge o Alva Myrdal.

Evidentment les crisis no sacsegen tots els grups socials per igual. Les convulsions econòmiques tenen efectes socials diferenciats, que no es distribueixen de manera aleatòria. Certs col·lectius experimenten davallades considerables del seu nivell de benestar, que en molts casos provoquen “ferides” que no acaben de cicatritzar mai del tot. Les situacions de vulnerabilitat que experimenten els individus en un context de crisi –dificultats de transició escola-treball, pèrdua d'un lloc de feina, pobresa o pèrdua de l'habitatge–

---

<sup>1</sup> Volem agrair l'assistència i els suggeriments d'Alba Lanau i Laia Sánchez Guerrero.

provoquen sovint seqüeles que s'arrossegueu durant períodes perllongats del cicle vital. Per exemple, un volum considerable de recerca posa en evidència que la qualitat de les primeres ocupacions en la carrera laboral d'un treballador és un factor determinant de les seves trajectòries posteriors. Si un jove s'incorpora al mercat de treball en un moment de crisi, la seva capacitat d'accedir a bones ocupacions disminueix i, com a conseqüència d'això, probablement també es vegin afectats negativament els seus itineraris laborals en sortir de la crisi, fins al punt que mai no acabi d'assolir les fites que aconsegueixen els que entren al mercat laboral en èpoques de bonança. Els desavantatges socials tenen un caràcter acumulatiu. Ho saben també perfectament els estudiosos dels efectes de l'atur. Com posen en relleu un gran nombre d'investigacions, les persones aturades (o ocupades de manera intermitent) tenen el risc d'entrar en dinàmiques perverses. Per a algunes, l'experiència de l'atur, especialment quan és de llarga durada, pot representar un seriós revés en les seves vides, amb riscos importants de marginalització social i, fins i tot, efectes negatius sobre la salut mental (Winefield i Tiggeman 1985, Warr 1987, Mari-Klose *et al.* 2008).

Un dels col·lectius que en aquests moments de crisi reben una atenció creixent, a escala internacional, és la infància. Hi ha diverses raons per centrar l'interès en les conseqüències de la crisi per a la infància. En primer lloc, hi ha una fonamentació moral i ètica per prevenir i corregir les mancances de benestar en la infància. Els menors no són responsables de les situacions socioeconòmiques que experimenten. Les situacions d'atur dels seus progenitors o tutors, de pobresa de la llar on viuen, no depenen (o en tot cas, en un grau mínim) de les seves actuacions i comportaments. Cal afegir-hi, a més, que els infants, a diferència d'altres col·lectius (treballadors, jubilats, dones) no poden mobilitzar-se o votar per les opcions polítiques més recepti-

ves a les seves necessitats i demandes, i no disposen de plataformes que vetllin directament pels seus interessos (sindicats, associacions, lobbies).

En segon lloc, les experiències que es viuen a la infància tenen implicacions decisives sobre la resta del cicle vital. El destí dels individus ve determinat en gran mesura per les vicissituds que experimenten en els primers anys de vida. Situacions de vulnerabilitat a la infància afecten negativament aspectes determinants pel desenvolupament equilibrat de la seva personalitat i per a les seves trajectòries educatives. La investigació internacional ha acreditat que la pèrdua de feina d'un progenitor –especialment si és el pare– afecta negativament el nivell d'autoestima dels infants i els seus rendiments educatius (Huff Stevens i Schaller 2009, Kalil i Ziold-Guest 2005). La pobresa està associada, a més, a l'estat de salut dels menors en general (Mari-Klose *et al.* 2009). Des d'etapes molt primerenques, el cos de les persones registra experiències socials. Un baix nivell de renda –o horaris laborals asocials dels progenitors, un habitatge en males condicions, etc.– pot comprometre la capacitat que tenen pares i mares d'ocupar-se adequadament de la seva pròpia salut i de la dels fills. Factors com una nutrició inapropiada durant la infància (que pot estar associada a un baix poder adquisitiu o falta de temps per preparar menjar i supervisar-ne la ingesta) o trastorns de la rutina del son (propiciats, potser, per condicions d'amuntegament a l'habitatge) influeixen sobre la salut de les persones molt de temps després que aquestes condicions s'originassin, especialment si aquests factors perviuen durant un temps perllongat. Un nombre creixent d'investigacions posen en relleu que l'estat de salut de què es gaudeix en l'edat adulta és el resultat de la influència de factors que van influir sobre la fisiologia de les persones durant la infància i la joventut (vegeu, per exemple, Davey Smith 2003). Oferir a les persones bones oportunitats

davant la vida durant la infància és essencial per assegurar-los un futur sense handicaps. En tercer lloc, el nostre futur com a societat en l'economia global del coneixement depèn en una part significativa de com viuen i com s'eduquen els nostres infants. La internacionalització i el desenvolupament tecnològic incrementen la demanda de treballadors qualificats. Per competir internacionalment en la nova economia, les empreses es veuen empeses a incorporar noves tecnologies i arribar a nivells d'eficiència i de productivitat més elevats. Tot això passa per contractar mà d'obra qualificada, preparada per emprar les noves tecnologies, treballar en les noves condicions de flexibilitat que exigeixen els mercats, i generar valor afegit amb la innovació. En la majoria dels països desenvolupats el creixement de l'ocupació s'ha produït en ocupacions que exigeixen un alt nivell de qualificació. Per contra, les reduccions més grans d'ocupació han tingut lloc en sectors amb una alta representació de treballadors poc qualificats. A la nova economia, fins i tot moltes ocupacions que tradicionalment demanaven baixos nivells de competències reclamen avui habilitats que s'adquireixen fonamentalment en el sistema educatiu (com és l'ús de les noves tecnologies de la comunicació). En aquest context, taxes altes d'abandonament prematur dels estudis, provocades per problemes experimentats en la infància i l'adolescència, condicionen de forma seriosa els horitzons de benestar de què podrem gaudir en el futur. El sosteniment financer de les estructures de provisió pública (pensions, sanitat, serveis socials), que juguen un paper determinant en assegurar el benestar i la cohesió socials, depèn en bona mesura que el bon funcionament de l'economia estigui garantit per l'existència de reserves necessàries de capital humà. En aquest sentit, les estratègies d'inversió pública centrades en la infància, per protegir els infants davant adversitats socioeconòmiques, tenen una clara utilitat pública.

La crisi ha disparat l'alarma social amb relació als possibles efectes que poden patir certs col·lectius. El govern central –empès per les centrals sindicals– s'ha aprestat a incrementar la protecció de certs col·lectius en risc de vulnerabilitat, com són els aturats que han exhaurit el seu dret a prestació. El debat social s'ha centrat també en la necessitat de dotar els serveis i les entitats que treballen amb les persones més pobres de recursos necessaris per fer front a un devesall de peticions d'ajuda. Poc s'ha parlat d'infància en els últims mesos, tot i que constitueix un dels col·lectius més vulnerables en una situació de crisi. Poc se'n parla, en termes generals, sobre pobresa i infància en el nostre país, tot i que l'Estat espanyol tenia abans que començàs la crisi les taxes de pobresa infantil més elevades de l'entorn europeu més pròxim (Unió Europea dels 15). Els cinc plans nacionals de l'acció per a la inclusió social aprovats en els últims anys dediquen a la infància una atenció residual i no parlen en cap moment de combatre la pobresa infantil. L'esforç pressupostari dels programes dedicats a la infància augmenta en un 6,7 % en el període 2004-2005 i en un 6,2 % en el període 2006-2007, percentatges inferiors a la variació del pressupost total del pla corresponent (9,5 % i 13,2 %, respectivament). En el període 2008-2010 està previst que la inversió per afavorir la inclusió augmenti un 2,9 % en el capítol d'infància, lluny de l'increment mitjà del 6,5 % de tots els programes (Marí-Klose *et al.* 2008; Ministeri d'Educació, Política Social i Esport, 2008). Aquest desinterès per la infància a l'Estat espanyol contrasta amb l'atenció que rep la en altres països. La UNICEF, l'OCDE i la Comissió Europea han engegat en els últims anys campanyes a favor d'estratègies d'inversió pública en la infància davant el que descriuen com un increment de la vulnerabilitat econòmica de les llars amb infants en els països desenvolupats (UNICEF 2000 i 2005, OCDE 2008, Comissió Europea 2007 i 2008). L'esclat de la crisi ha intensificat la preocupació per



---

la sort dels infants als països afectats de forma més greu, com els Estats Units i la Gran Bretanya. La crisi, segons molts analistes, té implicacions generacionals clares, que requereixen redoblar esforços per prevenir situacions d'injustícia que es puguin perpetuar al llarg del temps.<sup>2</sup>

### **La situació econòmica de les llars amb infants a l'Estat espanyol: l'antesala de la crisi**

---

Els diagnòstics van sempre darrere la realitat. Una enquesta pot ser una radiografia bastant fidedigna de la realitat socioeconòmica d'un país, però l'elaboració acurada de les dades, la seva depuració, l'anàlisi i interpretació de resultats demanen recursos i temps. Per aquest ordre. En moments de crisi, el curs dels esdeveniments s'accelera. En aquestes circumstàncies, els analistes socials tenen moltes dificultats per fer un seguiment d'aquests canvis i oferir els diagnòstics que sovint se'ls demanen. A l'Estat espanyol tenim, a hores d'ara, només una idea limitada i parcial dels efectes socials de la crisi econòmica iniciada al final de 2007. En termes relatius, en sabem bastant dels efectes laborals, però ben poc de com la crisi afecta altres dimensions de l'exclusió social. La raó és ben senzilla. Disposam d'edicions trimestrals de l'Enquesta de població activa (EPA), que ens permeten radiografiar de forma contínua la situació del mercat laboral i la seva evolució. Les dades de l'EPA es troben a disposició dels analistes tres o quatre setmanes després que acabi el treball de camp de l'enquesta. En canvi, les dades

sobre altres dimensions de l'exclusió arriben a mans dels investigadors bastant més tard. Per exemple, l'eina més poderosa per analitzar la situació financera i les condicions de vida de les llars –l'Enquesta de condicions de vida– es publica gairebé dos anys després que hagi acabat el treball de camp. Això significa que, en el moment d'escriure aquestes línies sabem que la crisi econòmica ha provocat un augment dramàtic de les taxes d'atur i un decreixement (més lleuger) de la població activa, però no sabem en quina mesura aquesta situació es reflecteix en una variació dels riscos de pobresa de la població en general i dels col·lectius més afectats per la pèrdua d'ocupació en particular. Intuïm que els efectes han estat importants, però no tenim dades que ho acrediten amb certesa, només una col·lecció d'impressions derivades del coneixement anecdòtic o d'aproximacions indirectes a la realitat de la pobresa.<sup>3</sup>

Qualsevol anàlisi exhaustiva de la realitat de la pobresa a l'Estat espanyol treballa a hores d'ara encara amb l'Enquesta de condicions de vida de 2007.<sup>4</sup> Caldrà esperar almenys dos anys perquè estiguem en condicions d'oferir un diagnòstic complet de les conseqüències socials de la crisi econòmica durant els anys 2008 i 2009. No cal dir que és un temps excessiu, durant el qual les administracions responsables continuaran treballant i hauran d'orientar les seves accions per corregir efectes socials que en part desconeixem. Aquest article aspira a oferir algunes pistes sobre les situacions de vulnerabilitat i exclusió social provocades per la crisi que van més enllà de les anàlisis convencionals del mercat laboral, i circumscriu l'atenció a l'àmbit de les famílies i la infància.

---

2 Recentment, Bob Herbert, columnista del *New York Times*, resumia aquest esperit de forma clara: "The American economy is broken, economic woes are exacting a fierce toll on family life, and children are deeply affected. We must work harder to give our children the society they deserve." (*New York Times*, 19 de novembre de 2009).

3 Per exemple, els responsables de serveis i d'entitats que treballen amb població en risc de pobresa ens alerten de l'increment de demandes produït en el darrer any, però és difícil arribar a conclusions molt acurades només a partir d'aquests testimonis.

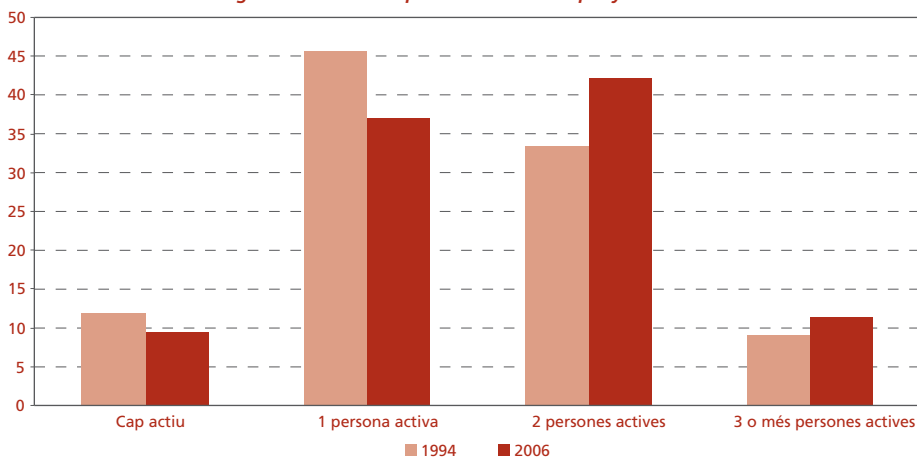
4 Tot i que, en el moment d'escriure aquestes línies, ja s'ha posat a disposició dels investigadors l'Enquesta de condicions de vida de 2008.

És prou evident que els arguments que oferim tindran, per força, un caràcter especulatiu.

Des de mitjan dècada dels noranta, coincidint amb el cicle d'expansió econòmica, Espanya ha viscut un creixement important de la població que participa en el mercat de treball. En un context econòmic favorable disminueix l'atur i s'accentua la incorporació al mercat laboral de col·lectius que fins ara se n'havien mantingut allunyats. En el curs de tretze anys d'expansió ininterrompuda de l'ocupació, el país passa de tenir 12 milions

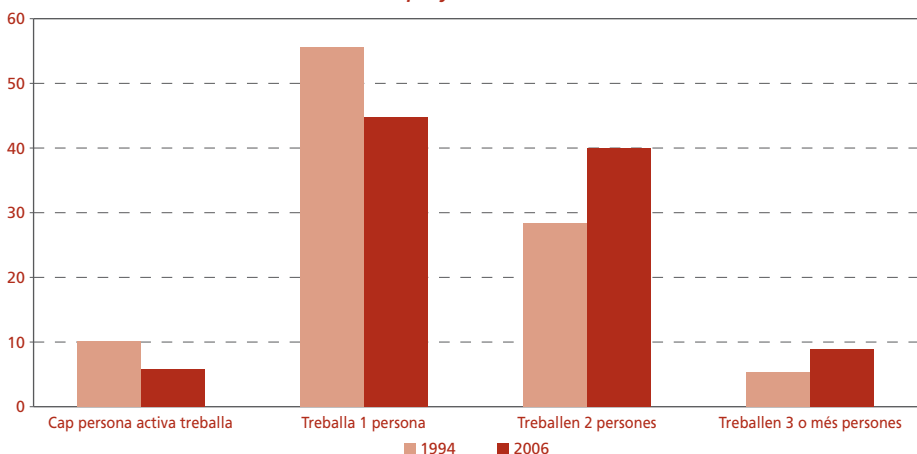
de persones ocupades a tenir-ne 20,3 milions. Entre 1994 i 2007, les taxes d'ocupació (ocupats sobre la població de 16 a 64 anys) s'incrementen del 47 % al 63 %. L'augment és molt pronunciat entre les dones, que passen de tenir una taxa d'ocupació del 32 % a una del 52 %. L'increment de les taxes d'ocupació de les dones es produeix en tots els grups d'edat i segments educatius, però de manera especialment intensa entre les dones joves (menors de 45 anys) i amb estudis secundaris.

**Gràfic 1. Percentatge de llars en què resideixen persones de 16 a 64 anys, segons el nombre de persones actives. Espanya 1994 i 2006**



Font: elaboració del CIIMU a partir de les dades de PHOGUE 1994 i de l'ECV 2006 (INE).

**Gràfic 2. Percentatge de llars actives\* segons el nombre de persones que treballen. Espanya 1994 i 2006**



Font: elaboració del CIIMU a partir de les dades de PHOGUE 1994 i de l'ECV 2006

Nota: Llar activa és aquella en la qual almenys una persona treballa o cerca feina.

---

L'increment de les oportunitats laborals ha reforçat la vinculació de les llars amb el mercat laboral. D'una banda, ha disminuït considerablement la proporció de llars amb persones de 16 a 64 anys sense cap persona activa o amb una de sola, i han augmentat les llars amb dues, tres o més persones actives. Per un altre costat, a les llars actives (en què almenys una persona és activa) s'ha reduït la proporció de llars pobres en treball, és a dir, d'aquelles en què ningú no treballa (perquè tots els actius estan aturats) o només hi ha un aportador, i s'incrementen aquelles en què treballen dues, tres o més persones (vegeu els gràfics 1 i 2). Dit d'una altra manera, el 2006 la meitat de les llars actives tingueren una doble font d'ingressos, quan el 1994 eren una de cada tres. Això representa indubtablement un factor de protecció molt important davant els riscos d'exclusió econòmica. Les llars "riques en ocupació" (és a dir, aquelles en què treballen dues o més persones) són menys vulnerables quan un dels seus membres perd la feina.

La forta expansió del mercat de treball no ha estat, no obstant això, suficient per corregir situacions de precarietat econòmica heretades del passat. Durant tot el cicle d'expansió econòmica, les taxes de pobresa es mantenen en nivells pràcticament constants. La precarietat econòmica no afecta exclusivament llars inactives o actives en què cap persona treballa; afecta també llars actives en les quals hi ha persones que treballen. El 20 % de les llars actives en què només treballa una persona té uns ingressos equivalents que se situen per sota del llindar de la pobresa moderada (ingressos equivalents de la llar inferiors al 60 % de la renda mitjana). Moltes de les llars en les quals l'única persona que treballa ho fa en una feina de baixa qualitat (amb una modalitat de contracte temporal o amb un salari baix).<sup>5</sup> Constitueixen el gruix

d'un grup social que es perfila de forma molt clara durant aquesta etapa: els *working poor* ('pobres amb feina').

La naturalesa de les vinculacions dels membres de les llars al mercat de treball és un aspecte crucial que en determina les capacitats financeres. Ara bé, les situacions de privació venen determinades no només per la capacitat financera d'una llar, sinó també pel cost de fer front a necessitats bàsiques. Aquests costos són variables. Depenen, en primer lloc, de la composició de les llars, i molt especialment de la presència de persones dependents, que no fan aportacions financeres a la llar. Però depenen també del cost de béns bàsics per a la reproducció social de la llar, com ara l'alimentació o l'habitatge. En un context inflacionari com el viscut durant el cicle d'expansió econòmica, la càrrega financera associada al pagament per l'habitatge ha esdevingut un factor de risc per la situació econòmica de les famílies. Un eix analític essencial per analitzar l'impacte d'aquestes variables és el cicle vital.

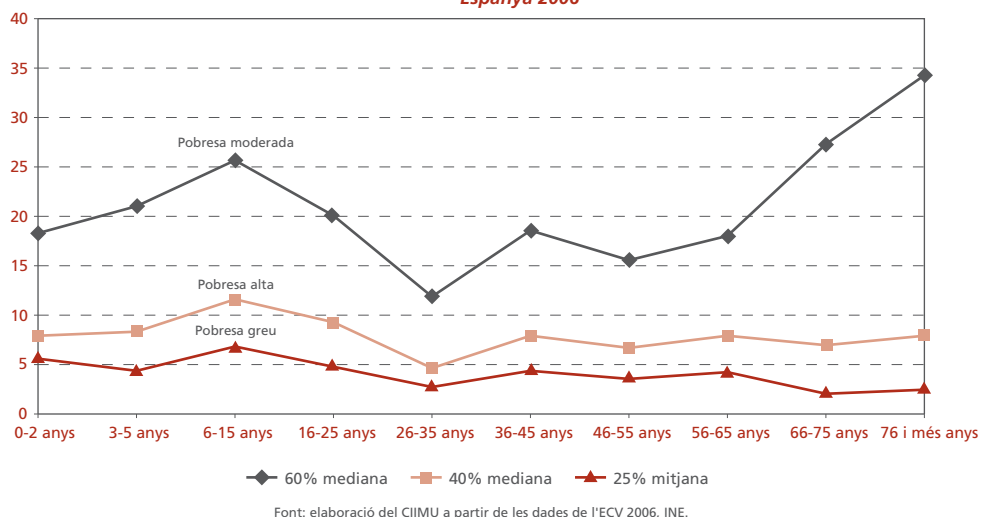
### **a) Treball i cicle vital**

Com ja va intuir Seebohm Rowntree al començament del segle xx, les situacions de privació i pobresa són el resultat de desequilibris que es produeixen entre necessitats i disponibilitats en el curs del cicle vital. En el seu estudi pioner de la ciutat de York a 1901, Rowntree identificava la infància i la vellesa com dues etapes de vulnerabilitat especial, atès que tant una com l'altra són etapes en què els individus no participen en el món laboral i, en conseqüència, no fan contribucions al sosteniment familiar. La configuració de la pobresa al llarg del cicle vital a l'Estat espanyol en el preludi de la crisi sembla donar, almenys en part, la raó a Rowntree:

---

5 L'OCDE considera *ocupacions de salari baix* aquelles amb remuneracions inferiors a dues terceres parts del salari mitjà.

**Gràfic 3. Taxes de pobresa (moderada, alta i greu) segons els grups d'edat. Espanya 2006**



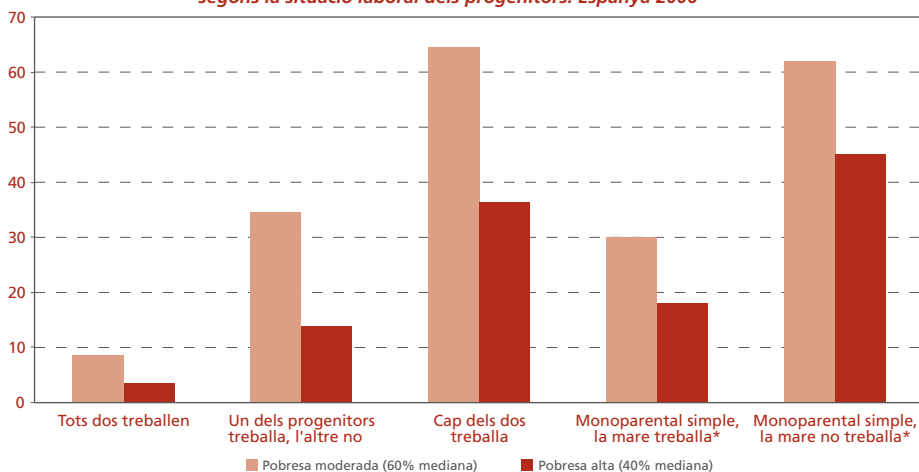
L'any 2006 la pobresa moderada dibuixa a Espanya una distribució bimodal i es concentra en els dos extrems del cicle vital. Les persones entre 3 i 25 anys i les més grans de 65 tenen taxes de pobresa moderada per sobre de la mitjana espanyola. Un percentatge que supera el 20 % viuen en llars amb ingressos equivalents inferiors al 60 % de la renda mitjana de totes les llars. Ara bé, si examinem la pobresa alta (llars amb ingressos equivalents inferiors al 40 % de la renda mitjana) o la pobresa greu (llars amb ingressos equivalents inferiors al 25 % de la renda mitjana) la distribució és unimodal. Els riscos més alts de pobresa es concentren en edats més joves. Entre les persones de 6 a 25 anys la taxa de pobresa alta pràcticament duplica la de les persones ancianes, i la de pobresa greu gairebé la triplica.

El risc de pobresa dels infants s'intensifica quan viuen en una llar "pobre en treball". El 65 % dels infants menors que viuen en llars biparentals en què no treballa cap dels seus progenitors es troben en situació de risc de pobresa moderada i el 36 %, en situació de risc de pobresa elevada. Val a dir, però, que el 2006 es tractava d'una situació molt poc comuna: només en el 3 % de les llars on vivia

un menor tots dos progenitors estaven en atur. Més comuna era la situació dels menors que vivien en llars biparentals en què només un dels progenitors treballava: es tracta d'un tipus de llar on viuen quatre de cada deu infants. El risc de pobresa moderada en aquestes llars se situava en el 34 %, i el de la pobresa alta en el 14 %; en ambdós casos bastant per sobre de la mitjana estatal. Si tenim en compte que a les llars biparentals amb menors on tots dos progenitors treballen el risc de pobresa moderada és del 8,6 % i el de pobresa alta del 3,4 % resulta evident que el salari familiar que aporta el mantenedor únic (que tradicionalment havia estat l'home) ha deixat de ser, en molts casos, garantia de benestar econòmic. És a dir, el *breadwinner*, que és com anomenen gràficament els anglosaxons el mantenedor masculí, ha deixat de complir amb eficàcia el paper del "que es guanya pa".

Una realitat que emergeix amb força quan s'examina el paisatge de l'exclusió social és la de les llars monoparentals. En els últims anys, el pes específic de les llars formades per una parella amb fills (que pot estar acompanyada d'altres persones o no) ha disminuït. Un

**Gràfic 4. Percentatge de pobresa moderada i alta dels infants de 0 a 15 anys, segons la situació laboral dels progenitors. Espanya 2006**



Font: elaboració del CIIMU a partir de les dades de l'ECV 2006, INE.

Nota: Per manca de casos a la mostra de llars monoparentals encapçalades per un home, només hi inclouem les llars monoparentals encapçalades per la mare dels menors de referència.

nombre creixent de nens i adolescents passen etapes més o menys llargues a la vida a càrrec d'un progenitor divorciat o separat (i possiblement al si d'una llar formada després d'un segon matrimoni o aparellament del progenitor que manté la custòdia). Les dades de l'Enquesta de condicions de vida de 2006 indiquen que el risc de pobresa infantil en aquestes llars és superior al del conjunt de les llars amb menors, especialment quan el progenitor que encapçala la llar (normalment la mare) no treballa. Així, mentre el 30 % de les llars encapçalades per una dona sola que treballen estan en situació de pobresa, quan la mare no treballa el risc de pobresa arriba al 62 %. La taxa de pobresa alta en aquestes llars era l'any 2006 del 18 % i del 45 % respectivament. Les situacions de privació econòmica se superposen sovint a altres situacions de vulnerabilitat, de caràcter emocional i psicològic, derivades de experiències viscudes pels infants en llars en què té lloc una separació o divorci.

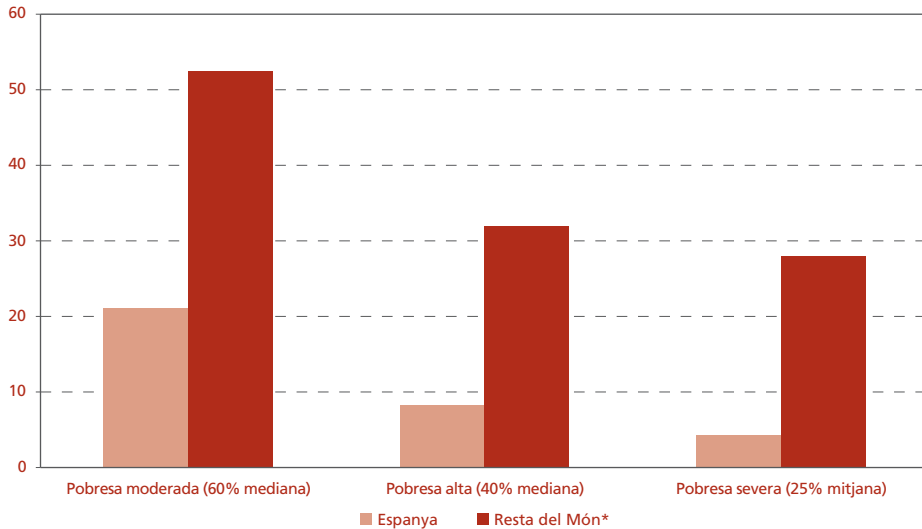
Una última realitat que no es pot passar per alt quan es fa una cartografia de la pobresa infantil a Espanya és el fenomen de la immigració. L'arribada d'un flux migratori intens i

constant durant els anys d'expansió econòmica ha marcat profundament les dinàmiques d'exclusió en el nostre país. Les oportunitats d'incorporació dels nous nens al mercat laboral s'han produït sovint en sectors i espais productius en què predominava el treball precari i mal remunerat. Els treballadors immigrants estan sobrerrepresentats en ocupacions en l'economia submergida, així com en les modalitats de contractació temporal i amb salari baix. Les dades de l'Enquesta de condicions de vida de 2006, representades en el gràfic 5, indiquen que els fills tenen un risc molt elevat d'estar en una situació de pobresa.

### **b) Costos d'habitatge i cicle vital**

En un context d'expansió econòmica, el preu de l'habitatge va créixer molt per sobre de les rendes familiar, seguint una lògica autònoma de l'evolució dels salaris o del preu d'altres béns. Aquesta lògica ha provocat dèficits en l'oferta d'habitatge a preus assequibles i l'enduriment de les condicions d'accés per a segments amplis de la població. L'esforç d'accessibilitat, un indicador que mesura la proporció de renda que han d'utilitzar les llars per

**Gràfic 5. Percentatge de pobresa dels menors de 16 anys segons la procedència dels pares. Espanya 2006**



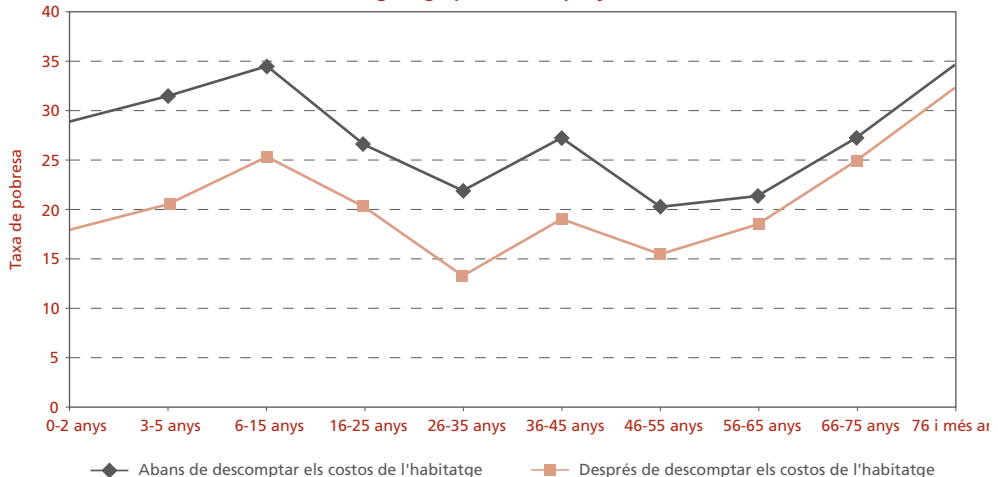
Font: elaboració del CIIMU a partir de les dades de l'ECV 2006.

Resta del món: s'hi inclouen els infants els pares dels quals són estrangers (de qualsevol país excepte edis 25 de la Unió Europea).

fer els pagaments del seu habitatge, s'ha incrementat de forma considerable en totes les famílies, i s'ha situat per damunt del 40 % en el preludi de la crisi. Aquest percentatge és significativament més alt en algunes ciutats i comunitats autònomes, precisament on

el preu de l'habitatge acostuma a ser més elevat. L'esforç que representa el pagament dels costos d'habitatge és també bastant més alt en les llars situades en els percentils de renda més baixos (Antón, Cortés, Martínez i Navarrete 2008).

**Gràfic 6. Taxes de pobresa (60% mediana) abans i després de descomptar els costos de l'habitatge segons grups d'edat. Espanya 2007**



Font: elaboració del CIIMU a partir de les dades de l'ECV 2007, INE.

És per això que un dels indicadors més precisos per mesurar el risc de privació econòmica es basa en el càlcul de la renda després de deduir-ne el cost de l'habitatge (hipoteques i lloguers). El gràfic 6 presenta com es distribueixen els riscos de pobresa moderada calculats abans i després de descomptar aquests costos. El dibuix obtingut posa clarament en evidència que l'impacte del pagament d'hipoteques i de lloguers és considerable, i molt més en les llars on viuen menors d'edat. Així, per exemple, el risc de pobresa passa d'afectar dos de cada deu infants de 2 a 5 anys a fer-ho a tres de cada deu després de descomptar de la renda de la llar els costos que suposa l'habitatge. En canvi, a edats avançades, l'impacte dels costos d'habitatge es redueix significativament. Això és a causa, d'una banda, que les rendes disponibles són més elevades i, de l'altra, que les càrregues de les quotes de la hipoteca són proporcionalment més baixes (generalment, els pisos es van comprar en el passat a preus més assequibles i el préstec s'ha amortitzat parcialment o totalment). Entre les persones ancianes, que viuen majoritàriament en habitatges de propietat sense cap càrrega hipotecària, l'impacte dels costos d'habitatge sobre els riscos de pobresa és poc significatiu.

### ***L'impacte de la crisi laboral sobre el risc de privació de la infància***

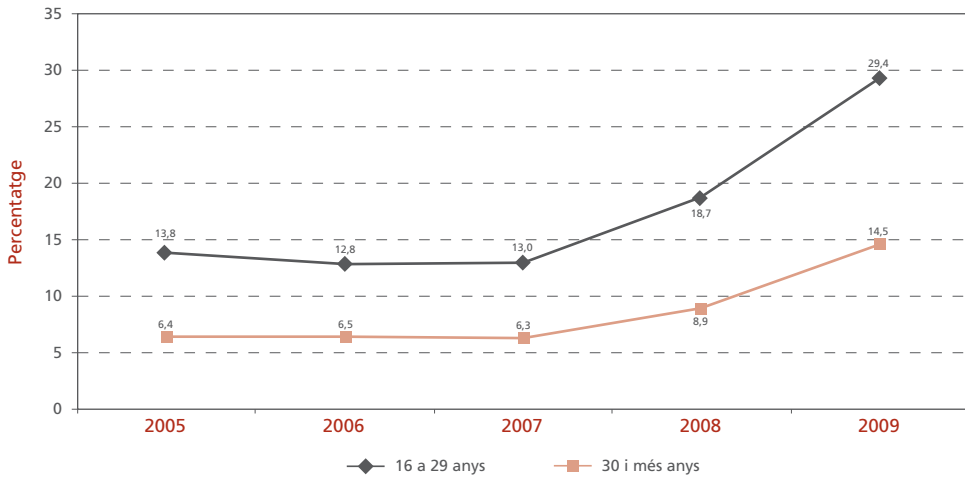
La principal font de renda de les famílies és la derivada de la seva participació en el mercat de treball. En un context de brusc descens de l'ocupació, com el que ha tingut lloc en l'últim semestre de 2008 i el primer de 2009, és lògic pensar que les rendes de moltes llars se n'hagin ressentit i que hagi augmentat com a conseqüència el risc de precarietat. Com s'ha dit abans és aviat per fer una avaluació de l'impacte de la contracció econòmi-

ca sobre la situació socioeconòmica de les famílies i els infants. Tot i això, certes dades porten a pensar que la població infantil es pot trobar entre els col·lectius més perjudicats en la nova conjuntura econòmica. Les sospites es fonamenten en diverses evidències.

1) En el tercer trimestre de 2009, el percentatge de llars on viuen menors amb alguna persona aturada era del 23,6 %, percentatge molt superior al del conjunt de les llars (16,7 %). En els últims dos anys el percentatge de llars amb menors en aquesta situació ha augmentat un 11,4 % (des del 12,2 %). En el mateix període, el percentatge de llars amb infants on tots els membres estan en atur ha passat del 2,8 % al 7,3 % (EPA, tercer trimestre de 2007 i tercer trimestre de 2009, elaboració pròpia). El fet que la crisi d'ocupació afecti més intensament els homes que les dones pot agreujar els efectes socials de la pèrdua d'ocupació, atès que a la majoria de les llars la disminució d'ingressos salarials provocada per la pèrdua d'ocupació dels homes continua sent encara més significativa que quan és la dona qui perd la feina.

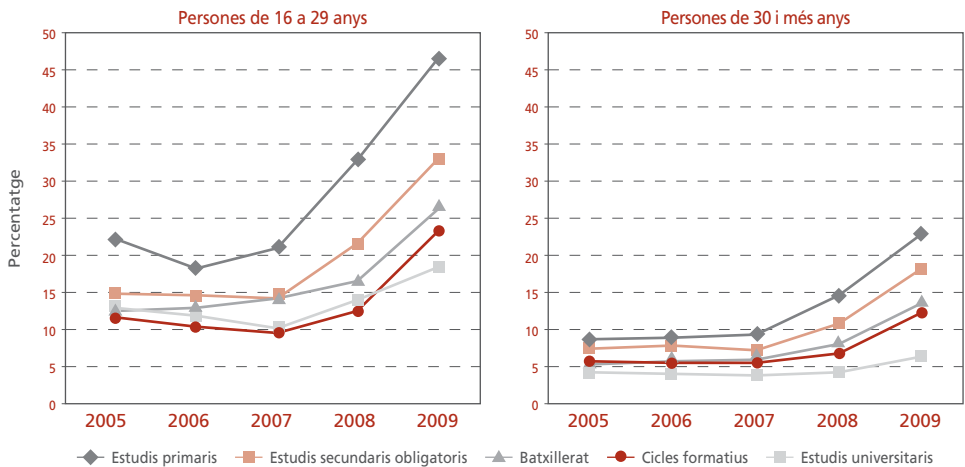
2) La pèrdua d'ocupació es fa notar principalment en la població jove amb menys recursos educatius. Les dades disponibles a partir de l'EPA ens indiquen que el col·lectiu que ha vist empitjorar més la seva situació laboral són els treballadors menors de 30 anys, especialment quan no han superat l'educació secundària obligatòria. Tot i que l'edat mitjana de la primera fecunditat s'ha incrementat de manera extraordinària en el nostre país, fins a superar en els últims anys clarament el llindar dels 30 anys, sabem també que hi ha importants diferències en els calendaris de la maternitat segons el nivell educatiu. L'ajornament de la fecunditat és molt habitual en les joves que estudien una carrera universitària i tenen aspiracions professionals més ambiciosos (que podrien quedar truncades si tinguessin fills). Però la

**Gràfic 7. Evolució de la taxa d'atur de les persones menors de 30 anys i les de 30 i més anys (Espanya 2005-2009)**



Font: elaboració pròpia a partir de les dades de l'EPA, 3r trimestre 2005-2009, INE.

**Gràfic 8. Evolució de la taxa d'atur segons el grup d'edat i el nivell d'estudis (Espanya 2005-2009)**



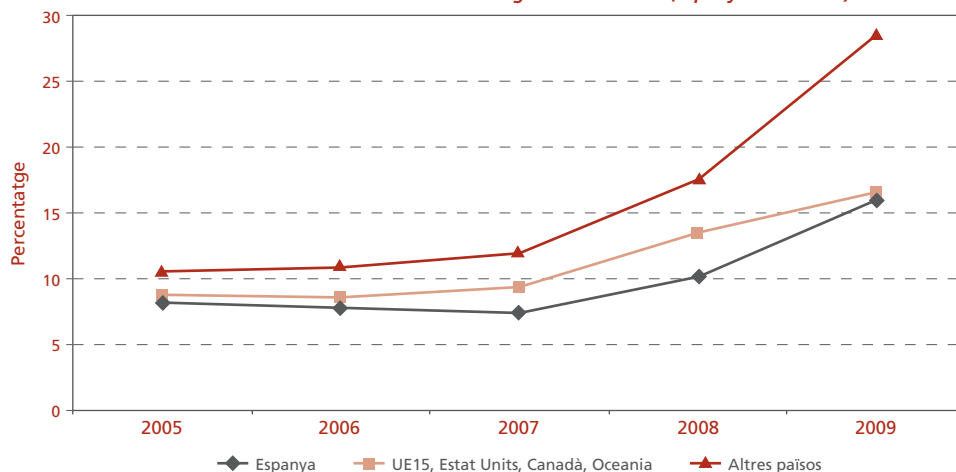
Font: elaboració pròpia a partir de les dades de l'EPA, 3r trimestre 2005-2009, INE.

majoria de les joves amb menys recursos educatius han tingut fills abans dels 30 anys (Delgado 2007). La situació de vulnerabilitat laboral en què es troben elles i les seves parelles en un context de crisi resulta especialment preocupant, atès que els riscos de privació econòmica per als infants se superposen a possibles dèficits de capital cultural d'aquestes llars.

3) La crisi econòmica ha accentuat les desigualtats laborals entre la població autòctona i la població estrangera. En el gràfic 9 es pot observar que quan va començar el període examinat la diferència entre la taxa d'atur de la població d'origen immigrant i la població autòctona era aproximadament de 5 punts percentuals. Durant el tercer trimestre de 2009 la diferència arriba ja a 15 punts.



Gràfic 9. Evolució de la taxa d'atur segons nacionalitat (Espanya 2005-2009)



Font: elaboració pròpia a partir de les dades de l'EPA, 3r trimestre 2005-2009, INE.

Tenint en compte els elevats riscos de pobresa dels menors d'origen immigrant (descrits a la secció anterior), el fet que la crisi d'ocupació tingui una incidència tan intensa en la població immigrant pot accentuar situacions de vulnerabilitat ja existents. El perill de fractura social és evident. L'elevada incidència de la pobresa entre els menors d'origen immigrant se superposa a altres riscos d'exclusió social en les seves famílies, derivats dels problemes d'adaptació a la nova realitat, els prejudicis i la discriminació o els processos de segregació que sovint experimenten.

### **La inclusió social de la infància: el necessari protagonisme dels serveis socials**

En els últims temps, a diversos països està guanyant força la idea que els infants són els ciutadans del futur i, com a tals, arrossegaran problemes a la vida adulta i gaudiran d'oportunitats vitals limitades si avui experimenten condicions de vida precàries. Des de diferents instàncies polítiques i acadèmiques es reclama un reforçament dels compromisos

per reduir la pobresa infantil. Aquest reforçament no resultaria excessivament costós des d'un punt de vista pressupostari. Gösta Esping Andersen (2002) ha estimat que l'eradicació de la pobresa infantil als Estats Units –que és un país amb taxes particularment elevades de pobresa infantil– mitjançant la redistribució de recursos monetaris a favor de famílies amb fills absorbiria únicament el 0,4% del producte interior brut (PIB).

No obstant això, una mesura d'aquestes característiques –que s'hauria d'adoptar any rere any– produiria probablement efectes col·laterals que la fan desaconsellable. L'experiència (i els models econòmics) ens han demostrat que les transferències públiques indiscriminades generen dependència i alteren negativament l'estructura d'incentius dels agents econòmics. És previsible que, en resposta a una iniciativa així, moltes famílies reduïrien el seu temps de participació en el mercat de treball i, en conseqüència, veurien disminuïts els ingressos salarials. El resultat final seria incert, però hi ha raons per pensar que la utilitat pública de la mesura quedaria seriosament compromesa per aquests efectes col·laterals.

---

Hi ha un consens creixent que la millor estratègia per combatre la pobresa infantil radica a fomentar l'ocupació plena de tots dos progenitors. Com hem vist abans, la probabilitat que un menor es trobi en situació de pobresa disminueix dràsticament quan tots dos progenitors treballen. L'efecte que té la feina sobre les rendes de la llar és també extraordinàriament poderós quan l'infant viu a una llar encapçalada per un sol progenitor. Ara bé, una estratègia com aquesta només pot produir resultats òptims si el temps extra que els infants passen lluny dels seus progenitors (com a conseqüència de l'increment en el temps que aquests darrers passen fora de casa treballant) sigui limitat i estigui ocupat per activitats productives i saludables.

És ben sabut que els problemes d'accés a serveis d'atenció a infants petits o a programes d'activitats extraescolars a preus assequibles són el principal obstacle al treball femení, especialment per a les famílies amb nivells més baixos d'ingressos. L'experiència d'altres països (especialment els escandinaus) demostra que l'accés gratuït o a baix preu a aquest tipus de serveis públics incentiva la participació laboral femenina. L'increment de la participació laboral té vessants molt positius, tant des del punt de vista social com per a les dones com a col·lectiu. Representa, en primer lloc, una injecció de recursos per a l'estat, per la via de la recaptació dels impostos associats als ingressos salarials d'aquestes dones, que compensa amb escreix el cost que per a l'estat representa posar en marxa una xarxa de serveis de suport a les famílies. L'existència d'aquests serveis públics que facilitin la conciliació de la vida laboral i la familiar reforça la posició laboral i domèstica de les dones (Esping Andersen 2009). Contribueix, per una banda, a eradicar la discriminació de gènere en l'àmbit laboral, desterrant el prejudici empresarial que veu en les responsabilitats de cura i atenció als fills un llast que

afecta negativament el grau de compromís laboral de les dones i el seu progrés professional. Per altra banda, el treball femení equilibra les aportacions econòmiques que fan homes i dones a la llar, i amb això, el poder de negociació d'un i altra. Un gran volum de recerca posa en relleu que aconseguir aquests equilibris econòmics és el principal mecanisme per fomentar la coresponsabilització dels homes en tasques domèstiques i d'atenció. La capacitat de les dones per tal de persuadir la seva parella que participi significativament en tasques d'atenció depèn del seu poder de negociació dins la relació de parella, que es deriva de la seva posició en el mercat de treball (Bianchi, Milkie, Sayer i Robinson 2000; Iglesias de Ussel, P. Marí-Klose, M. Marí-Klose, i González Blasco 2009). Altres interpretacions suggereixen que el propi ús de serveis de suport a les famílies afavoreix la coresponsabilització dels homes. La "desfamiliarització" de bona part del temps d'atenció i cura (temps que els fills passen a càrrec de cuidadors "externs") animaria els homes a assumir responsabilitats de cura i atenció dels fills en règim de coresponsabilitat quan els infants són a la llar, gràcies a la sensible reducció de la càrrega familiar que implica (Bonke i Esping Andersen 2008).

Ara bé, apostar decididament pels serveis de suport a les famílies amb fills com a estratègia per combatre l'exclusió social a la infància no pot entrar en contradicció amb el reconeixement de la importància de les funcions exercides pels pares. L'atenció que pares i mares dediquen als seus fills, el temps compartit amb ells —preocupant-se per les seves necessitats i oferint-los el seu suport— és essencial per al desenvolupament equilibrat de la personalitat de l'infant. La implicació dels pares en l'educació formal dels seus fills —l'interès que mostren en les seves activitats escolars, l'ajuda que els puguin oferir per fer els deures i seguir els ritmes escolars, les expectatives d'èxit

escolar i la transmissió d'una ètica de l'esforç i la responsabilitat– són determinants per als seus rendiments acadèmics i el seu progrés escolar. Els serveis socials de suport a les famílies no es poden concebre exclusivament com un mecanisme per substituir pares i mares que no tenen el temps que necessitarien per atendre els fills. No hi ha “substituts” de prou qualitat per a certes experiències compartides dins les famílies. Cal, doncs, que pares i mares disposin de marges de maniobra suficients per invertir temps i esforços en els seus fills, en els moments que més ho necessiten (*having time at the right time*).<sup>6</sup> Això implica desenvolupar drets laborals nous, per afavorir la possibilitat que els treballadors puguin reorganitzar els seus temps de treball d'acord amb les necessitats de coordinació de les famílies.

Cal també que els serveis de suport a les famílies amb fills assoleixin estàndards de qualitat elevat. La recerca internacional evidència, per exemple, que les experiències dels menors en espais preescolars o extraescolars poden complir una funció educativa important, corregint deficiències i handicaps que arrossegueu els infants que provenen d'entorns desfavorits. Però això només és possible quan les intervencions es conceben amb el propòsit explícit de promoure el “bé superior” del menor, no com un dispositiu per a “aparcar-los” mentre els pares i mares treballen. El gran repte de les polítiques de suport a les famílies és crear condicions d'inclusió social que tinguin en compte en tot moment els interessos d'un col·lectiu –els infants– que no té l'oportunitat d'expressar directament les seves necessitats i demandes.

### **Bibliografia**

ANTÓN, F.; CORTÉS, L.; MARTÍNEZ, C.; NAVARRETE, J. “Políticas y bienes sociales: Procesos de vulnerabilidad y exclusión social”, *VI Informe sobre exclusión y desarrollo social en España 2008*. Madrid: Fundación Foessa, 2008.

BIANCHI, S.; MILKIE, M.; SAYER, L.; ROBINSON, J. “Is anyone doing the housework? Trends in gender division of household labor”, *Social Forces* núm. 79: 191-228, 2000.

BONKE, J.; ESPING ANDERSEN, G. “Productivities, preferences and parental child care”, *Demosoc Working Paper 29*, Barcelona: Universitat Pompeu Fabra, 2008.

DAVEY SMITH, G.; HART, C.; BLANE, D.; HOLE, D. “Adverse socioeconomic conditions in childhood and cause specific adult mortality: Prospective observational study”. *BMJ Papers*, 316: 1631-35, 1998.

<sup>6</sup> Hi ha un consens acadèmic molt ampli, per exemple, en l'opinió que durant el primer any de vida del nadó el contacte directe amb els seus progenitors (fonamentalment la mare) és essencial per al seu desenvolupament. Són, per tant, del tot necessàries iniciatives que estenguin els permisos maternals i paternals més enllà dels marges actuals i propiciïn que la funció parental es desenvolupi en les millors condicions.

DELGADO, M. (coord.) *Encuesta de fecundidad, familia y valores 2006*. Opiniones y Actitudes 59. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas, 2007.

COMISSIÓ EUROPEA. *Child Poverty and Well-being in the EU: Current Status and Way Forward*. Luxemburg: Comissió Europea, 2008.

— *Tackling child poverty and promoting the social inclusion of children in the EU: Key lessons*. Disponible en xarxa a <http://ec.europa.eu/employment-social/spsi/docs/social-inclusion/experts-reports/synthesis1-2007-en.pdf>, 2007.

ESPING-ANDERSEN, G. *The Incomplete Revolution*. Cambridge: Polity, 2009.

— *Why we Need a New Welfare State?* Oxford: Oxford University Press, 2002.

HUFF STEVENS, A.; SCHALLER, J. "Short-run effects of parental job loss on children's academic achievement" *National Bureau of Economic Research, NBER Working Paper* núm. 15480, 2009.

IGLESIAS DE USSEL, J.; MARÍ-KLOSE, P.; MARÍ-KLOSE, M.; GONZÁLEZ BLASCO, P. *Matrimonios y parejas jóvenes. España 2009*. Madrid: Fundación Santa María, 2009.

KALIL, A.; ZIOL-GUEST, K.M. "Single mothers' employment dynamics and adolescent well being", *Child development* núm. 76: 196-211, 2005.

MARÍ-KLOSE *et al.* *Informe de la Inclusió Social a Espanya*. Barcelona: Obra social Caixa Catalunya, 2009.

— *Informe de la inclusió social a Espanya*. Barcelona: Obra social Caixa Catalunya, 2008.

MINISTERI D'EDUCACIÓ, POLÍTICA I ESPORT. *Plan Nacional de Acción para la Inclusión Social 2008-2010*. Disponible en xarxa a <http://www.educacion.es/politica-social/inclusion-social/inclusion-social-espana/marco-union-europea/plan-nacional-inclusion-social.html>, 2008.

OCDE. *Growing Unequal: Income Distribution and Poverty in OECD Countries*. París: OCDE, 2008.

ROWNTREE, B.S. *Poverty: A study of Town Life*. Londres: Routledge/Thoemmes, 1997 (1a edició 1901).

UNICEF. *Child Poverty in Rich Countries 2005*. Innocenti Report Card núm. 6. Disponible en xarxa a <http://www.unicef.org/irc>, 2005.

— *Child Poverty in Rich Countries 2000*. Innocenti Report Card No. 1. Disponible en xarxa a <http://www.unicef.org/irc>, 2000.

WARR, PETER B., *Work, Unemployment, and Mental Health*, Oxford: Oxford University Press, 1987.

WINEFIELD, A.H.; TIGGEMAN, M. "Psychological correlates of employment and unemployment: Effects predisposing factors, and sex differences", *Journal of Occupational Psychology* núm. 58: 229-242, 1985.

# La resposta de Càritas davant la crisi: de l'informe de l'Observatori de Càritas Espanyola

## a les consideracions concretes de Càritas Mallorca

---

I Equip d'anàlisi i documentació de Càritas Mallorca

### Resum

---

La primera referència d'aquest article és la situació de **crisi** social i econòmica que pateix una part important de la ciutadania de tot l'Estat espanyol, i la incidència d'aquest mateix fenomen en el si de la nostra comunitat mallorquina. Lligat a aquesta primera referència, hi ha el caire des d'on analitzam la crisi, que és l'actuació de **Càritas** com a agent i pacient d'aquesta situació. Des de l'Observatori de la Situació de Crisi, Càritas Espanyola i Càritas Mallorca constaten uns elements que sobresurten i que expliciten a les clares el moment present difícil i complex: per a col·lectius concrets, i per a famílies i persones individuals, la crisi comporta un agreujament de la vulnerabilitat i del risc d'una possible exclusió social. La resposta de Càritas ha estat fins ara multiforme, i treballa des del compromís d'un treball en xarxa. El gra d'arena que aporta Càritas Mallorca és possible

gràcies a la presa de consciència social. Només des de la **responsabilitat** del poders públics i la solidaritat de la ciutadania es pot pensar a afrontar la crisi, amb l'esperança de poder, en un breu termini, tenir un **futur** en què el reconeixement de la dignitat de tota persona sigui la clau d'acció.

### **1. Informe sobre les demandes ateses mitjançant la Xarxa Confederal d'Acollida i Atenció Primària**

*Primer semestre de 2009*

### Introducció

---

En els dos informes anteriors de l'Observatori

de Càritas (octubre-desembre de 2008 i juny de 2009) s'hi recollien els resultats de tota l'acció de Càritas durant l'any 2008. En aquests documents es confirmava l'augment de persones ateses en més d'un 50%.

Aquest informe és una anàlisi de les constatacions que han fet els serveis d'acollida i assistència de Càritas a tot el territori espanyol durant el primer semestre del 2009.

Aquest estudi es basa en la informació rebuda del 40% de les Càritas diocesanes de la Confederació de Càritas, que, distribuïdes de forma aleatòria per tota la geografia, constitueixen un segment de la societat molt representatiu. S'hi recullen les dades quantitatives sobre:

- Nombre de sol·licituds rebudes i de respostes donades per Càritas, en què s'especifiquen les ajudes de tipus econòmic i el cost.
- Descripció del perfil (característiques) de les persones que s'acosten a la institució i les necessitats detectades.
- Impacte a Càritas.

## I. Respostes de Càritas als efectes de la crisi

### I.1. Sol·licituds i respostes

Els serveis d'acollida i assistència de Càritas són les principals portes d'entrada a qualsevol intervenció social de la institució. Són els llocs on les persones més afectades per la crisi reclamen amb més intensitat i els més estesos per tot el territori.

#### A. SOL·LICITUDS

Per mesurar la intensitat d'aquesta demanda, hem tingut en compte, en primer lloc, l'augment de les sol·licituds que fan les persones i les famílies als serveis d'acollida i assistència.

### Quadre 1: Increment de les demandes rebudes a Càritas

Augment de 2007 al 2008	Augment del primer semestre del 2009 respecte al 2008
41,0%	40,7%

Com s'indica en el quadre anterior, del 2007 al 2008 detectam un augment del 41% en la demanda d'ajuda, el mateix que del 2008 al primer semestre del 2009, en què s'ha produït un augment del **40,7%**. Això significa que **en aquest primer semestre del 2009 continua essent elevat l'augment de la demanda d'ajuda**, a causa principalment de l'atur i de la pèrdua de protecció de les persones que acaben la prestació per atur.

#### B. RESPOTES

Si tenim en compte el nombre de respostes d'intervenció social que Càritas ha fet per afrontar aquesta situació, observam que l'augment del 2007 al 2008 fou del 35,2%, i del 2008 al primer semestre del 2009, del **36,2%**.

### QUADRE 2: Increment de les respostes d'intervenció de Càritas

Augment de 2007 al 2008	Augment del primer semestre del 2009 respecte al 2008
35,2%	36,2%

Les respostes de Càritas que es recullen en aquest apartat són de diversos tipus i van des de derivació a serveis especialitzats, informació, orientació i assessorament, fins a ajuda en espècie, ajuda econòmica i d'altres.

#### C. AJUDES ECONÒMIQUES

En el moment de considerar les respostes de Càritas, hem analitzat de forma específica les respostes d'ajuda econòmica, que augmentaren el 76,9% del 2007 al 2008, i el **24,4%**, del 2008 al primer semestre del 2009.

### QUADRE 3: Increment de les respostes d'ajuda econòmica fetes per Càritas

Tipus de resposta d'intervenció des dels serveis d'acollida i assistència	Nombre de respostes d'ajuda econòmica
	Augment del primer semestre de 2009 respecte al 2008
Per a habitatge	44,9%
Per a aliments	58,8%
Per a educació-formació	12,9%
Per a transports	13,3%
Altres	13,3%
<b>TOTAL</b>	<b>24,4%</b>

Pel que fa a les respostes d'ajuda econòmica (quadre 3), hi ha hagut un increment del 58% en ajudes econòmiques per a alimentació i un 45% per a habitatge.

#### D. FONS INVERTITS PER LES CÀRITAS EN AJUDES ECONÒMIQUES

En el moment d'avaluar els fons destinats per les Càritas diocesanes a les ajudes econòmiques concedides mitjançant els seus serveis d'acollida i assistència, es constata un augment del 48,3% del 2007 al 2008, i **del 36,1% el primer semestre del 2009 respecte a les dades del 2008.**

En el quadre 4 es constata que els fons invertits per les Càritas diocesanes en les

ajudes econòmiques han augmentat principalment en el concepte **d'habitatge (augment del 72% entre el 2008 i el primer semestre del 2009)**, seguit **d'alimentació (amb el 50%)**.

#### I.2. Efectes de la crisi a Càritas

Tots els indicadors utilitzats per mesurar l'impacte de la crisi a Càritas per mitjà de les persones ateses mostren l'elevada pressió social a la qual la institució ha de fer front. El nombre de demandes i de respostes i d'ajudes és de tal magnitud que resulta inevitable parlar del fort impacte que ha tingut aquesta situació per a Càritas, abocada ara a donar resposta a l'augment de necessitats.

### QUADRE 4: Increment dels fons invertits en respostes d'ajuda econòmica (en euros)

Tipus de resposta d'intervenció oferta des dels serveis d'acollida i assistència	Fons destinats a ajudes econòmiques directes
	Augment del primer semestre de 2009 respecte al 2008
Per a habitatge	71,9%
Per a aliments	50,3%
Per a educació-formació	19,4%
Per a transports	14,4%
Altres	36,7%
<b>TOTAL</b>	<b>36,2%</b>

---

**A. La primera i principal incidència de la crisi a Càritas està originada per l'augment del nombre d'ajudes sol·licitades, amb les conseqüències següents:**

A.1. Un esforç per mantenir les accions de **promoció** i els **processos** d'acompanyament de persones i famílies, a la vegada que s'intenta **respondre nombroses intervencions d'assistència** bàsica i urgent.

A.2. Un **canvi en el ritme de les accions d'inclusió social** i desenvolupament personal, com ara el seguiment o l'acompanyament, que ara és més **lent**. Els processos d'orientació laboral passen per un moment d'extrema dificultat, atès el nivell d'angoixa de les persones i la seva urgència econòmica per trobar una feina: en molts de moments es converteixen en contenció emocional, en alleujament de la pena..., però els processos d'orientació es ressenten quant a la duració, la intensitat i els resultats.

A.3. La més gran **vulnerabilitat emotiva dels agents de Càritas** (impotència, angoixa, frustració) —especialment dels voluntaris— per la duresa de les situacions amb les quals s'han d'enfrontar diàriament i la sensació d'impotència davant la falta de mitjans i recursos. Se'n veu afectada la seva salut física i psíquica.

A.4. L'augment de les activitats de **recepció i gestió de derivacions**. Continua essent molt important la gran quantitat de **derivacions a Càritas** de nombrosos casos de primera necessitat per part dels serveis públics, o bé perquè aquests no disposen d'ajudes econòmiques directes i urgents i hi ha la possibilitat que Càritas ofereixi aquesta ajuda, o bé perquè les persones no compleixen els criteris d'accés establerts pels serveis públics per poder-la rebre.

**B. Les Càritas manifesten haver desenvolupat una reacció davant l'impacte de la crisi que es pot sintetitzar així:**

B.1. **Adequació de programes** com acollida i ocupació, a causa de la saturació (als serveis de formació i orientació), els nous perfils de les persones i famílies ateses o el canvi del mercat laboral (atur creixent en determinats sectors).

Es produeixen també canvis en la tipologia dels cursos de formació laboral, amb vista a oferir els cursos que tinguin més sortides (ocupació domèstica i/o atenció a infants i gent gran).

Així mateix, s'enforteixen els serveis d'orientació i formació laboral amb accions més proactives de cerca d'ocupació, contactes amb empreses, intermediació... Fins ara arribaven ofertes de treball (encara que sovint eren precàries), però en aquests moments, alhora que augmenten els demandants d'ocupació, disminueixen les ofertes.

També es produeix una **reformulació de tasques i funcions**, o es comparteixen recursos, per desenvolupar tasques preventives o de contenció que permeten reduir la pressió de la urgència.

B.2. **Reforç de les acollides**, amb pautes i orientacions per a les Càritas parroquials perquè no actuïn com a simple contenció de l'allau assistencial de demanda; **recerca de recursos** econòmics (campanyes de sensibilització i captació de fons), humans (especialment voluntaris) i materials, i **cura especial dels agents**.

B.3. **Coordinació** amb els serveis socials municipals de base, col·legis, centres sanitaris i altres organitzacions, per tal d'evitar la duplictat en l'atenció i afavorir l'efectivitat d'una intervenció més comunitària.

Als serveis socials municipals de base se'ls demana que augmentin partides econòmiques destinades a cobrir necessitats bàsiques, a la vegada que Càritas flexibilitza els seus criteris d'ajuda econòmica en aspectes no



prevists en els serveis socials, com ara el pagament de subministres de la llar.

S'intenta que la relació amb els serveis socials no sigui la simple derivació de casos. El **treball en xarxa** es considera un aspecte urgent per aconseguir una eficàcia més gran en les intervencions socials des de les distintes organitzacions i serveis.

**B.4. Anàlisi, denúncia de situacions i propostes** per afrontar les noves necessitats i l'extensió d'aquestes.

Es tracta de posar de manifest que el problema de la pobresa i l'exclusió social no és fruit d'una conjuntura de crisi econòmica, sinó d'un sistema estructural que ha perdut de vista les persones com a subjectes principals i objectius d'un vertader desenvolupament, i que fa molts anys derivà en una greu crisi de valors. A més, hi ha diverses iniciatives per cridar l'atenció de les administracions públiques sobre la seva responsabilitat en el reconeixement de necessitats bàsiques, i el funcionament, els criteris i els requisits d'accés a les ajudes.

## **II Efectes socials de la crisi**

Després d'analitzar l'impacte de la crisi a Càritas, mostrarem, segons les necessitats que han arribat a Càritas i les característiques que tenen, **quins són els efectes socials de la crisi en les persones i les famílies afectades.**

### **II.1. Necessitats detectades**

En aquest temps de crisi, Càritas rep, com s'ha assenyalat, nombroses demandes d'ajuda, les quals han augmentat considerablement durant els darrers mesos. L'anàlisi d'aquestes sol·licituds d'ajuda ens permet establir, per ordre d'importància, les classes d'ajuda més demanades.

### **1. La demanda més extensa i intensa és l'ajuda d'alimentació**

Augmenten les demandes d'aliments en espècie i també l'ajuda econòmica amb aquesta finalitat. Des de menjadors, parròquies, econòmats..., s'atén aquesta enorme allau d'ajudes d'aquest tipus i s'amplia la intervenció reclamant drets als serveis socials públics.

### **2. La demanda d'ajudes per afrontar dificultats amb l'habitatge**

Es tracta, en general, de casos per impagament d'hipoteques; deutes de lloguers –incloses fiances i mensualitats anticipades–, que provoquen embargaments i desnonaments, i rebuts de subministres (llum, aigua i gas). Moltes persones i famílies vénen a Càritas quan ja se'ls ha tallat el subministrament elèctric.

Algunes persones demanen ajuda per renegociar les condicions de la hipoteca, d'altres entreguen al banc l'habitatge hipotecat i passen a viure de lloguer (de protecció o habitacions).

2.1. Es pot constatar, en aquest apartat, la **duresa de les condicions d'accés** per comprar un habitatge, dels requisits exigits per al lloguer (aval, fiança, contracte de treball, preus elevats...) i també dels requisits per accedir a ajudes i habitatge social. Això provoca:

- **L'amuntegament sever**, amb casos freqüents de sotsarrendament d'habitacions a preus abusius i l'augment de famílies completes que viuen en una sola habitació perquè no poden accedir a un habitatge.
- La reclamació d'avals per impagament d'hipoteques, que afecta especialment els familiars (vídues grans) o amics que actuen com a avalistes amb el seus habitatges en propietat o amb les seves rendes de feina.

2.2. S'observa també l'enduriment de les condicions que afecten les famílies que, després de perdre un habitatge –que ha estat subhastat per l'entitat bancària per executar el préstec hipotecari–, són deutores de l'entitat bancària amb quantitats importants de préstec. Aquests casos són freqüents en famílies que varen adquirir l'habitatge fa poc temps, per la qual cosa el capital amortitzat és bastant exigü. Si a més considerem que s'ha produït una important devaluació del preu de l'habitatge i que cal tenir en compte els costos del procés (administratiu i judicial), podem concloure que encara apuja més el deute final.

### 3. Demandes d'ajuda per accedir a l'ocupació

El context és clarament desfavorable per a les persones vulnerables i en situació d'exclusió social, per les raons següents:

- **Gran disminució de les ofertes d'ocupació.** Disminueixen, per exemple, les ofertes de servei domèstic extern, perquè, davant l'impacte de la crisi en les economies domèstiques, passa a considerar-se una despesa prescindible a moltes llars, i, en canvi, augmenta la demanda d'interne (perquè el salari base i l'assegurança és, si es compara amb el pagament d'una residència, més barat per a les persones grans que les contracten, i perquè per a la persona de servei domèstic també resulta més econòmic viure com a interna al seu lloc de treball). Malgrat tot, en alguns llocs, es constata l'augment d'ofertes d'ocupació dins empreses de neteja i la baixada en hoteleria i comerç.
- **Augmenta el temps de cerca d'ocupació.** Aquest fet és especialment greu en les persones immigrants, que esgoten els terminis legals de les autoritzacions de residència i feina, i també en persones en atur de més de 50 anys i en persones que cerquen la seva primera feina.
- **Augmenta la precarietat laboral** i l'accés a ocupacions de curta durada (manco hores = manco cotització a la Seguretat Social) i inestables, així com a ocupacions mal remunerades. A més, s'està produint un fenomen de competència entre treballadors que ofereixen els seus serveis més econòmics. Alguns empresaris contribueixen a aquesta precarització quan promouen contractes de més baixa especialització per tal que els sous siguin més baixos, encara que, en la pràctica, els treballadors fan les tasques corresponents a categories professionals superiors.
- Es constata que la **situació de desocupació** d'un dels membres sustentadors d'una família vulnerable duu directament a l'empobriment familiar i a la demanda d'ajuda. En aquesta situació s'atenen demandes d'informació, orientació i suport a la cerca d'ocupació, especialment en el cas de persones que estan a l'atur que provenen del sector de la construcció i de la indústria, amb poca o nul·la qualificació professional, i també del sector de serveis: dones que cerquen feina al camp del servei domèstic o al petit comerç.
- **Augmenten les demanes d'informació, orientació i formació.** Es demana formació per a l'ocupació. Fins a l'arribada de la crisi, es podia trobar feina (de baixa qualificació) sense acabar la formació, però ara ja no és possible. Davant la situació generalitzada de desocupació, les persones ateses estan més disposades a iniciar una formació sense beca econòmica i a prendre consciència de la importància de la formació en el mercat laboral. Malgrat tot, la inscripció a cursos de formació becats amb alguna ajuda econòmica els permet disposar d'una font d'ingressos, encara que sigui petita, que garanteix certa estabilitat en el procés.
- Hi ha demandes **d'ajuda econòmica per pagar deutes** amb la Seguretat Social per poder accedir al subsidi per

atur (encara que són pocs casos, resulten significatius).

- També han augmentat les sol·licituds d'ajuda per **conciliar la vida familiar i laboral**, especialment en el cas de famílies monoparentals que necessiten ajuda per atendre els seus menors.

#### **4. Demandes d'ajuda per a assumptes legals i d'estrangeria, especialment per renovar les autoritzacions de residència i feina**

Es tracta de persones i famílies que s'enfronten amb seriosos problemes, com ara:

- No tenir el temps mínim de cotització a la Seguretat Social.
- No trobar una oferta de feina per poder renovar la residència.
- Haver-se endurit les condicions administratives en els procediments d'estrangeria. Cal destacar les enormes diferències administratives en el territori: no admissió verbals a tràmit, duplicació d'expedients per dues administracions distintes (local i estatal), temps d'espera excessiu als consolats d'Espanya als països d'origen, etc.

**Augmenten les sol·licituds d'assessorament jurídic** d'immigrants en matèria d'arrelament respecte a processos de normalització (2005) i de moltes persones que estan en situació administrativa irregular.

**Continuen les sol·licituds en matèria de reagrupació familiar.** Això es deu en part a l'angoixa col·lectiva davant l'enduriment del discurs polític (amb propostes per restringir el reagrupament d'ascendents). Malgrat tot, detectam dificultats que frenen o anul·len aquestes iniciatives, com les que hi ha en el procediment administratiu mateix (tant pel que fa a Espanya, com pel que fa al tràmit posterior de sol·licitud de visat als consolats d'Espanya al país d'origen). Al nostre país, a

més, hi ha l'exigència d'uns nivells d'ingressos mensuals als quals molts no arriben. La interrupció i la dificultat d'aquests procediments impedeixen la reagrupació de moltes famílies.

Augmenten les persones immigrants que sol·liciten assessorament sobre l'**accés a prestacions públiques d'ajuda econòmica** –especialment de caràcter autonòmic– i que troben serioses dificultats de renovació pel fet de no trobar feina.

Encara que hi ha molta demanda d'informació sobre els **programes de retorn** «incentivat» o «assistit-humanitari», tenen poca demanda per les condicions que s'hi estableixen i el llarg temps d'espera (més de sis mesos). **La immensa majoria dels retorns d'immigrants es fa al marge d'aquests programes** i a títol personal o amb el suport de diverses associacions. La voluntat de les persones és partir i més tard tornar; per això, en el cas d'algunes famílies se'n va un dels cònjuges amb els fills mentre que l'altre queda a Espanya. Els programes de retorn establerts des de la iniciativa pública per ara no són efectius.

#### **5. Demandes de suport psicològic**

A la xarxa d'acollida de Càritas es recullen nombroses sol·licituds d'ajuda per depressions, deteriorament de relacions familiars, ansietat, sensació de fracàs, pèrdua d'autoestima, tristesa...

A més, es detecta l'augment dels **conflictes familiars** (inclosos casos de maltractaments) com a conseqüència de les tensions que es viuen en el si de les famílies per problemes econòmics.

#### **6. Altres demandes significatives**

Amb desigual intensitat territorial, però de manera significativa, es registra un augment

---

rellevant de les sol·licituds de roba, medicaments, bolquers, llet infantil, crèdits personals impagables, cotitzacions pendents a la Seguretat Social, tramitació de recursos i prestacions (especialment immigrants) i despeses educatives (llibres de text i material escolar).

### III Perfil de les persones que sol·liciten ajuda

---

**La crisi revela l'aparició de noves formes de pobresa:**

**Molta gent ve per primera vegada a Càritas:** són persones que han passat de la vulnerabilitat a la pobresa, afectades principalment per l'atur creixent.

**Moltes persones tornen després d'haver acabat processos d'inserció social:** són persones que ja participaren en processos d'inserció per mitjà de Càritas, però que, atesa la seva situació de vulnerabilitat social i precarietat laboral, estan endeutades, empobrides i, de bell nou, excloses.

**Principals perfils sociodemogràfics:**

- **Joves en atur que cerquen la primera feina,** no tenen perspectives de trobar-ne i tenen poca formació. Encara que en els darrers anys era possible accedir a un treball precari, aquesta opció ja no és possible. La falta d'expectatives augmenta la frustració.

Està creixent també la demanda d'**aturats de més de 45 anys.**

- **Aturats recents** procedents d'ocupacions de baixa qualificació dels sectors de la construcció, l'hoteleria i, més recentment, de la indústria. Molts són immigrants que tenien autorització de treball.

Comencen a esgotar-se les prestacions per desocupació, per la qual cosa o bé poden accedir a algun subsidi o bé entren en una situació «d'ingrés zero» que afecta moltes llars.

- **Famílies joves** (20 a 40 anys d'edat) **amb infants petits.**
- **Dones soles amb càrregues familiars** –generalment no compartides– i amb problemes de conciliació entre la vida familiar i la laboral. També hi ha **dones immigrants** més grans de 40 anys que han vingut per reagrupació familiar i que cerquen feina per primera vegada (es tracta, en general, d'esposes d'homes en atur), majoritàriament al servei domèstic.
- Cada vegada més també s'atén **homes sols**, de més de 45 anys, separats o divorciats, que estan a l'atur i no poden satisfer el pagament d'un lloc on viure. El sistema social públic deixa aquestes persones pràcticament fora del seu àmbit d'atenció pel fet de no tenir càrregues familiars.
- De manera menys general, hi ha casos de **dones grans** (amb pensions no contributives o pensions mínimes que no arriben a cobrir necessitats bàsiques) o d'**immigrants en situació irregular** (menors i joves que veuen endurides les seves condicions de vida).

**Aspectes singulars de les famílies i els ciutadans autòctons:**

- Augment de **famílies i persones amb nacionalitat espanyola** en situació de vulnerabilitat, amb el **cap de casa en atur** (major de 40 anys) i amb hipoteques o crèdits personals que no poden satisfer. Vivien amb justesa, sense recursos per estalviar, i han esgotat els suports familiars i les prestacions per desocupació; fins i tot, treballen en activitats d'economia submergida i acudeixen a Càritas a sol·licitar ajuda econòmica per pagar necessitats bàsiques com habitatge i alimentació, accés a l'ocupació, ajuda psico-

lògica i ajuda per a llibres de text o material escolar.

Entre aquests hi ha molts d'**autònoms** de petits comerços i tallers que han hagut de tancar perquè han quedat a la ruïna i amb molts de deutes a treballadors, proveïdors o clients, crèdits no pagats, etc.

També es detecta un lleuger **augment de la població gitana** que acudeix a demanar ajudes per la caiguda del valor de la ferralla, o de persones d'altres col·lectius (per exemple, xinesos) que fan activitats, com la venda ambulat, tradicionalment fetes pel primer col·lectiu.

### **Aspectes singulars de les famílies i ciutadans extracomunitaris:**

- Augment de **famílies i persones immigrants regularitzades –amb autorització de residència i treball–** que es queden a l'atur, procedents d'un lloc de feina de baixa qualificació (del sector de la construcció, hotelaria, treball domèstic i del transport) en què estaven en una situació laboral més o manco «estable». Malgrat tot, també hi ha desocupats relativament qualificats del sector de la construcció. Ara, amb l'impacte de l'atur, tenen dificultats econòmiques per pagar necessitats bàsiques (alimentació, roba...), i les poques vegades que aconseguen accedir al mercat laboral ho fan de manera breu, inestable (sense contracte i sense cotització a la Seguretat Social) i amb baixa remuneració. Fins i tot es detecten persones que continuen treballant sense sou, però que mantenen la cotització per no perdre drets.
- A tot l'Estat s'han **endurit les condicions administratives en els procediments de renovació, de reagrupació i d'arrelament social**. A més, molts tenen dificultats serioses per pagar les taxes administratives d'aquestes tramita-

cions. Malgrat tot, hi ha el cas de la Comunitat Valenciana, on s'han flexibilitzat alguns aspectes amb relació a la limitació per sector i territori a la primera renovació.

- Els que han de renovar l'autorització temporal de residència i treball estan en **greu risc de passar a la irregularitat administrativa** perquè encara que s'han fet passes per flexibilitzar la renovació i s'esgoten els terminis per trobar feina. Aquesta nova situació d'irregularitat no tan sols afecta els treballadors estrangers, sinó que també condiona les seves famílies. Per una banda, la limitació per activitat i territori en la primera autorització produeix dos efectes adversos: l'ocupador que podria contractar aquest treballador ha d'esperar que tingui la modificació autoritzada, i el treballador estranger, disposat a la mobilitat, no pot fer-ho. Per altra banda, els que no tenen limitada l'autorització poden trobar **compensacions conjunturals com a temporers** en la verema, la recollida de taronja o, ara a l'hivern, de l'oliva. Però és una situació extrema de supervivència.
- Malgrat tot, hi ha molts d'**immigrants en situació administrativa irregular** que continuen demanant ajuda. Pel fet de no tenir documentació (permís de residència i treball), és molt difícil que accedixin a una feina, amb la qual cosa la seva situació és cada dia més desesperant. Alguns fa fins a 8 anys que viuen a Espanya i, per diversos motius, no han pogut regularitzar la seva situació. Són els «inexpulsables».

### **La situació de crisi genera efectes concrets en les demandes de les persones immigrants:**

- Famílies d'immigrants amb **deutes** d'hipoteques, lloguers o fins i tot préstecs personals elevats que demanen també

---

aliments i roba. Es constata que, proporcionalment, demanen menys ajuda els immigrants en situació irregular que els que estan en situació regular i integrats.

- **Dones** immigrants que cerquen feina per primera vegada, sense formació ni qualificació, que quasi no han sortit del nucli familiar i que vénen a Càritas a cercar accés a l'ocupació –acompanyada d'un espòs que acaba de quedar a l'atur– per treure endavant la malmenada economia familiar. També hi ha un increment de dones immigrants soles amb fills a càrrec seu –els seus esposos han retornat al país d'origen a cercar feina– i que no tenen ni mitjans econòmics ni xarxes familiars de suport.
- Famílies immigrants en situació de vulnerabilitat amb serioses **dificultats per accedir a les prestacions socials**, especialment als salaris socials o rendes mínimes d'inserció, perquè no tenen permisos de residència o perquè s'han endurit els criteris de concessió que afecten la població immigrant. Per exemple, per tramitar prestacions socials, s'ha començat a sol·licitar el certificat de béns del país d'origen, la qual cosa frena l'accés a aquestes prestacions per la dificultat que hi ha d'aconseguir aquest tipus de documents i pel cost econòmic que això suposa.
- Actualment, vénen a Càritas **grups de persones immigrants que viuen juntes** en un pis i sol·liciten suport econòmic de forma conjunta, ja que l'ajuda mútua no és possible perquè tots estan a l'atur i han esgotat les prestacions. Solen ser homes sols que estan en una situació molt precària.

#### **IV Programa d'intervenció de Càritas davant la crisi**

---

El passat mes de juny, Càritas va presentar públicament un diagnòstic ampli sobre l'im-

pacte de la crisi en els serveis i programes de la nostra confederació i en les polítiques socials del nostre país.

En el darrer apartat d'aquest informe es plantejava un programa d'acció de Càritas per pal·liar els efectes de la crisi en les persones més vulnerables, i s'hi feia constar el compromís de Càritas davant un repte d'indubtable transcendència social.

Ara com llavors, reiteram les responsabilitats més directes que, en el repte de la resposta a la crisi, recauen sobre les administracions públiques, ja que els pertany dotar pressupostàriament una bona part del que s'ha recollit en aquest observatori. I, ara com llavors, recordam que, encara que es tracti d'una responsabilitat fonamental de l'Estat, no és una responsabilitat exclusiva seva, i que, nosaltres, des de Càritas, volem fer-nos coresponsables en el desenvolupament de les mesures necessàries atenent els principis de complementarietat i de subsidiaritat.

Sabem i plantejam que la responsabilitat és de les administracions, però nosaltres ens oferim a col·laborar-hi en la mesura de les nostres possibilitats i fins al moment en què aquestes responsabilitats siguin assumides per qui ho ha de fer.

També sabem que la societat civil en general i l'Església en particular poden i han d'aportar un plus que no està en mans ni de la legislació ni del pressupost, un plus d'humanitat, de proximitat, que fins i tot en el model social més perfecte mai no podrà ni decretar-se ni pagar-se.

#### **L'objectiu de l'acció enfront de la crisi:**

Dur endavant de manera complementària i subsidiària amb les administracions públiques les línies d'intervenció per donar suport a les persones i famílies afectades:

- Promoure l'exercici dels seus drets com a ciutadans.
- Oferir ajudes de suport bàsic.
- Oferir suport per evitar la pèrdua de l'habitatge.
- Oferir formació professional, i informació i orientació laboral en la cerca de feina.
- Oferir suports a la garantia de rendes.

## 2. Consideracions sobre la crisi des de Càritas Mallorca

L'informe de Càritas Espanyola exposa la incidència de la crisi a l'Estat espanyol i el treball de Càritas per afrontar-la. Ara volem considerar des de la talaia que suposa l'acció de base de Càritas Mallorca la incidència de la crisi al nostre entorn més pròxim. Aquesta crisi ha fet prendre consciència d'una realitat que, si bé no teníem oblidada del tot, sí que ens semblava llunyana o poc significativa a Mallorca: la pobresa. La pobresa és un fet social tan present entre nosaltres que l'únic que ha fet la crisi ha estat fer-nos veure que aquesta realitat, aparentment petita, s'està convertint en un fenomen social de grans dimensions.

Segons dades recents de l'Institut Nacional d'Estadística, un 20% de l'Estat espanyol viu sota el llindar de la pobresa, i a casa nostra, si es tenen en compte només els ingressos, el percentatge arriba a situar-se en el 13,8%. A més, segons les mateixes dades actualitzades, en aquests moments a les Balears el 53,7% de les famílies tenen problemes per arribar a final de mes.

Càritas Mallorca des de sempre ha estat conscient de la realitat dura i diària de persones i famílies que viuen sota el llindar de la pobresa i que, des d'una situació de vulnerabilitat, poden caure en l'exclusió social. En aquests darrers temps aquesta realitat social s'ha fet

més patent i més gran: la vulnerabilitat, la pobresa, l'exclusió social han crescut en intensitat i en quantitat. Cada dia a Càritas Mallorca hi ha persones o famílies que viuen una situació desesperada perquè en poc temps han passat de ser persones «normalitzades» amb feina i, per tant, amb recursos, a ser persones o famílies sense mitjans de subsistència i amb necessitat de tocar a les portes de Càritas per trobar una ajuda i recuperar una esperança per viure el present en espera d'un futur millor.

Encara podem acudir més al detall: en aquests darrers mesos, que van més enllà del primer semestre de l'any 2009, que és el període estudiat a l'Observatori de Càritas Espanyola, més de quaranta persones vénen diàriament a la seu central de Càritas per ser ateses. Algunes d'aquestes persones mai no s'havien acostat a Càritas perquè mai no havien necessitat ajuda per a una supervivència conjuntural en espera de temps millors. Altres persones que abans havien estat ateses per Càritas, i que havien iniciat un camí de recuperació, de bell nou la crisi els ha dut a una recaiguda en problemes de vulnerabilitat i necessitat real.

I quina és la demanda primera que fa la gent que toca a les portes de Càritas? És important dir que el primer que demanen les persones, quan contacten amb el servei d'atenció, informació i orientació de Càritas, és feina. Tothom és conscient que tenir una feina i poder disposar d'un sou pot ser la millor empenta per sortir de la necessitat present. Però a Càritas ni pretenem ni podem donar resposta a aquesta demanda de treball. És cert que feim d'intermediaris entre famílies o persones que demanen algun servei oferint algun treball amb persones que han vingut a participar a uns tallers de cerca de feina, i també que, amb motiu de la situació de crisi, hem posat en marxa diversos cursos de formació (llengua, servei domèstic, manteniment general, jardineria, cuina...), però la

---

demanda és tan gran que no podem donar resposta a tothom. Per això, immediatament arriba una segona demanda relacionada amb l'habitatge (lloguers, hipoteques, subministraments de la llar...) i l'alimentació. Altres demandes concretes es refereixen a despeses sanitàries o de transport, beques de menjador infantil i roba.

En relació amb l'any 2008, durant els primers deu mesos del 2009 Càritas Mallorca ha triplicat les ajudes econòmiques directes; això explica el fet que els equips de treballadores socials i els grups de voluntaris que duen el dia a dia de l'acció de base, amb atenció directa de la gent, diguin, amb raó, que se senten desbordats.

Quant al perfil de les persones ateses, en aquests moments més del 80% són persones immigrants (d'Àfrica, d'Amèrica Llatina –sobretot de Bolívia– i de l'Europa de l'Est). La majoria són persones que fins ara tenien un perfil «normalitzat», amb entrades econòmiques per sobreviure, però que amb motiu de la crisi han passat a tenir un perfil de vulnerable i a estar en perill de possible exclusió.

Es pot respondre a totes les peticions amb ajudes concretes? Dificilment els recursos de Càritas Mallorca són suficients per donar resposta a tantes demandes. Però hem de recalcar que també la crisi ha sensibilitzat molta població vers un compromís més solidari. Darrerament a Càritas hi ha hagut un augment notable de persones voluntàries que volen oferir la seva disponibilitat horària i les seves qualitats professionals. Quant a recursos econòmics, la solidaritat s'ha notat i amb força. Ha augmentat el nombre de subscriptors i de donants. També hi ha entitats i col·lectius importants que han mostrat la seva generositat. Quan parlem de recursos econòmics, no podem deixar de tenir en compte l'aportació que l'Administració mateixa (Govern de les Illes Balears, Consell

de Mallorca i ajuntaments) està fent a Càritas per afrontar millor la crisi.

La crisi econòmica ha provocat que molts de ciutadans prenguem consciència que la realitat de la pobresa a la nostra Mallorca, endemés de ser real, és molt pròxima. Darrerament hem conegut famílies o persones, amb qui compartim carrers i ciutat, que passen per experiències de necessitat i duresa. Des de Càritas Mallorca volem reivindicar l'esforç que entre tots hem de continuar fent perquè la dignitat de tantes persones no quedi arruïnada per una crisi social i econòmica que hem d'afrontar solidàriament amb perspectiva d'un futur nou i millor per a tothom.

#### **Càritas Mallorca, novembre de 2009**

Càritas Mallorca  
R0700067-B  
C/ del Seminari, 4. 07001 Palma  
Telèfons: 971 710 135 · 971 717 289  
caritas@caritasmallorca.org



# El efecto de la crisis

## sobre los más vulnerables

---

**I Juana Lozano Plaza**

*Coordinadora Autonòmica de Creu Roja-Illes Balears*

### Resumen

---

La situación de crisis económica global que se vive actualmente afecta especialmente a los colectivos más desfavorecidos de nuestra sociedad, intensificando las situaciones de desigualdad social. En este marco, las entidades dedicadas a la acción social han de afrontar un doble reto: por una parte, el impacto de la crisis en el funcionamiento organizativo y, por otra, el incremento de la demanda de servicios de atención a las personas vulnerables. No obstante, la crisis representa también una oportunidad para reforzar el rol de transformación social del sector no lucrativo que permita avanzar hacia una sociedad más inclusiva y solidaria.

### Palabras claves

---

VULNERABILIDAD, COHESIÓN SOCIAL, EXCLUSIÓN SOCIAL, ESTADO DE BIENESTAR, POBREZA

El concepto de vulnerabilidad social<sup>1</sup> tiene dos componentes explicativos. Por una parte, la inseguridad e indefensión que experimentan las comunidades, grupos, familias e individuos en sus condiciones de vida a consecuencia del impacto provocado por algún tipo de evento natural, económico y social de carácter traumático y, por otra, el manejo de recursos y las estrategias que utilizan las comunidades, grupos, familias y personas que afrontan sus efectos.

Como resultado de realidades complejas muchas personas pueden encontrarse caminando sobre una delgada línea, la de la vulnerabilidad social. La vulnerabilidad social constituye la frontera entre lo que puede considerarse la zona de integración, caracterizada por pilares estables y sólidos en el contexto laboral y familiar, y la zona de exclusión que implica la carencia de trabajo y/o aislamiento familiar. Se trata de una zona de gran inestabilidad, en la que una vez que una persona ha tomado contacto con la misma, es más fácil inclinarse hacia la zona de exclusión que volver de nuevo a la zona

---

1 Informe Anual Sobre Vulnerabilidad Social (2008) Fundación Cruz Roja Española

---

de inclusión social. Cualquier persona puede encontrarse o llegar a encontrarse en esta zona, afectando no solamente a las clases bajas, sino también a las medias y altas.

### **¿Qué factores favorecerían el paso a la zona de exclusión?**

La exclusión social es un proceso y es multidimensional, por lo que no se suelen dar causas aisladas. El proceso se inicia cuando algún hecho en la vida del individuo le hace vulnerable. Sin embargo, la exclusión no se produce hasta que hay una pérdida real del poder de participación del individuo, ya que en el proceso intervienen cuatro esferas sociales<sup>2</sup>, que interactúan entre sí de tal forma que una de ellas podría compensar las desventajas que se produjeran en otra. Estas esferas son:

1. Personal: el individuo es vulnerable cuando su situación personal le sitúa en clara desventaja con respecto al resto de la población para ejercer su plena participación. Algunos factores que se podrían incluir en esta esfera serían: el nivel educativo o formativo, el estado de salud, física o mental, la existencia de adicciones, las habilidades o capacidades individuales, etc.
2. Familiar-relacional: las redes sociales son la forma básica de interacción del individuo y las relaciones sociales son un factor fundamental de integración. Entre las relaciones primarias o más estrechas, se produce una relación solidaria que protege a las personas de las situaciones adversas. La pérdida o inexistencia de relaciones sociales disminuye las opciones de participación del individuo, a la vez que le deja en una situación de indefensión ante condiciones de vulnerabilidad.

3. Socio-económico: la estructura económica de la sociedad, su sistema de distribución de la riqueza, el acceso a la información, las situaciones de crisis económicas, de reestructuración de los sistemas de producción, las percepciones y estereotipos, el racismo y la discriminación, los entornos degradados como, por ejemplo, las zonas rurales o urbanas en declive.
4. Político-administrativo y de protección social: los sistemas normativo, legal y administrativo juegan un papel fundamental para garantizar la participación igualitaria y el acceso a la justicia de todos los individuos. Estos sistemas, además, son indispensables para compensar las desventajas de los niveles anteriores: redistribución de la riqueza, protección del desempleo, sanidad, educación, vivienda...

### **¿Qué consecuencias y efectos tiene la exclusión social para las personas que la sufren?**

La existencia de pobreza y exclusión social en un territorio no beneficia a nadie sino que, por el contrario, lleva aparejada la pérdida de oportunidades y otras graves consecuencias, tanto para los individuos que la sufren como para las sociedades en que se producen.

La exclusión social conlleva una reducción de la participación de la persona en la vida diaria, así como una desvalorización y percepción negativa hacia esa persona por parte de la sociedad. Además suele ir acompañada de efectos de naturaleza física o psicológica en la persona.

---

2 Claves sobre la pobreza y la exclusión social en España. Fundación Luis Vives

---

Las personas que sufren exclusión social suelen sentirse al margen, impotentes y en situación de inferioridad. La baja autoestima, depresión, baja motivación de logro, ansiedad, aislamiento, falta de identidad etc. Pueden ser otras consecuencias psicológicas sobre el individuo.

Desde un punto de vista físico, la falta de participación en los sistemas comunes de desarrollo y convivencia puede ir acompañada de problemas como desnutrición, mala salud, mayor mortalidad, etc.

Además estas personas suelen ser percibidas por los demás como inadaptadas "casos" sociales, a los que inevitablemente conlleva la estigmatización, agravando de esta forma la situación de aislamiento de la persona.

### ***¿Quiénes son las personas que viven en situación de vulnerabilidad social?***

---

Cruz Roja Española como organización humanitaria que trabaja "para y con" las personas y grupos sociales que experimentan diferentes tipos de discriminación, de pobreza y de marginación social, lleva desde el año 2005 desarrollando estudios sistemáticos que pretenden ser una "fotografía" sociológica de las personas en situación o en riesgo de exclusión social con las que intervienen.

Sobre una base periódica y una estructura estandarizada elabora anualmente un informe sobre la vulnerabilidad social. En estos documentos ofrece una información estadística procedente de los registros actualizados e individuales de personas participantes en muchos de los proyectos y programas de intervención social de Cruz Roja Española en todo el país. Esta amplia base de datos nominal (189.186 personas) genera a la institución información sobre aspectos personales, de género, de salud,

económicos, sociales, familiares, relacionales, etc. respondiendo a un enfoque multidimensional de la exclusión social.

El perfil predominante entre las personas en situación de vulnerabilidad social, según datos del Informe Anual de Vulnerabilidad Social de Cruz Roja Española, es el siguiente:

1. Predominan las mujeres (54,9%)
2. Los hombres, con edades comprendidas entre 25 y 49 años (33%), las mujeres mayores de 65 años (31%)
3. Procedencia de las personas: españolas, latinoamericanas (ecuatorianas, colombianas y bolivianas) y magrebíes (marroquíes). Con mayor presencia de hombres procedentes de África y resto de Europa, y de mujeres procedentes de América Latina.
4. Con uno o dos hijos. Número medio de hijos significativamente superior a la media nacional (1,87 frente a 1,37)
5. Fundamentalmente en situación de desempleo (55%), jubilados o pensionistas. Sólo el 18% de las personas vulnerables están trabajando activamente, siendo el mayor porcentaje de desempleados el de las personas de origen extranjero.
6. Con estudios primarios o sin estudios, con fuertes matices por nacionalidad.

### ***¿Cómo está afectando la actual situación de crisis financiera internacional a las personas vulnerables?***

---

La última década anterior a la crisis ha sido la de mayor crecimiento económico en toda la historia de España, pero en ese período los indicadores de pobreza y de exclusión han permanecido inalterables. No ha habido un desarrollo social que acompañara al desarrollo económico y eso se ha traducido en un desacierto a la hora de realizar el reparto de

---

la riqueza. El reequilibrio de esta riqueza no ha llegado por igual a todas las personas y por consiguiente, eso ha generado una importante situación de desequilibrio social que deja en evidencia la insuficiencia de las políticas sociales aplicadas.

En España la extensión de la pobreza en familias y en población es superior a la media de Europa. Este hecho tiene que ver con la desigual distribución de la riqueza y con las características del desarrollo económico. El contexto actual de debilitamiento del Estado de bienestar y de sus políticas de protección social universalistas favorecen estas desigualdades en términos de necesidades básicas y es que, actualmente, la cobertura de estas necesidades se encuentra más disponible para quienes se encuentran insertos en el mercado de trabajo, mientras que se reservan unas prestaciones más devaluadas para quienes no cumplen con todos los requisitos formales. Se ha denominado a este proceso como un “déficit de inclusividad del Estado de Bienestar”<sup>3</sup>.

A pesar del incremento absoluto de los presupuestos sociales en los últimos años, una comparativa con el resto de Europa muestra que persiste una “desconvergencia social”: en España todavía se gasta mucho menos que lo que corresponde de acuerdo al nivel de riqueza y menos de lo que demandan las necesidades sociales no cubiertas<sup>4</sup>. Por lo tanto, no estaríamos ante un Estado de Bienestar “sobredimensionado”, sino ante un Estado de Bienestar débil, que es necesario fortalecer<sup>5</sup>.

Por consiguiente, las personas más afectadas por la crisis han sido precisamente todas

aquellas que ya se encontraban, previamente, bajo los indicadores de pobreza y exclusión, puesto que en la época de expansión y desarrollo económico no vieron mejorada su situación social y en consecuencia, se han visto convertidos en los grandes perjudicados, los grandes perdedores a pesar de que la situación económica que vivimos afecta a todas las clases sociales, está golpeando de forma especial a los sectores más débiles y con menos recursos.

Según el Informe Anual de Vulnerabilidad Social de Cruz Roja Española los efectos de la crisis sobre las personas vulnerables hacen referencia básicamente: al incremento del número de personas con problemas de endeudamiento, a la falta de capacidad de los Servicios Sociales para atender el incremento de la demanda, al deterioro de la capacidad del afrontamiento de la adversidad, al impacto negativo sobre la salud mental (señalar que cada vez hay más hombres y mujeres que, como consecuencia de la crisis, la pérdida del empleo, embargos de sus hogares o la disminución en su calidad de vida, están entrando en profundos procesos de depresión y ansiedad que, a su vez, les dificultan para poder mantenerse en un estado de actividad y luchar por cambiar su realidad social y económica), a la pérdida de protección social de derechos adquiridos, especialmente laborales, al incremento de situaciones de explotación laboral, fundamentalmente en personas inmigrantes, al impago de pensiones de manutención, el deterioro de la situación económica de muchas personas mayores, al incremento de demandas de atención que recibe toda la red territorial de Cruz Roja, etc.

---

3 Subirats i Humet, Joan (Dir), Análisis de los factores de exclusión social. Madrid, Fundación BBVA – Generalitat de Catalunya, Documentos de trabajo 4,2005, p. 17

(4) EUROSTAT, EUROSTA, *Statistics in focus- population and social conditions* 46/ 2008, “Social protections in the European Union”

(5) Navarro, Vicenç (Dir) *La Situación Social en España*. Madrid Fundación F. Largo Caballero – Editorial Biblioteca Nueva 2005

---

Mención a parte merece la aparición, por efecto de la crisis, de nuevos usuarios y participantes en programas y proyectos de Cruz Roja en lo que podríamos llamar “nuevas formas de pobreza” y que podríamos agrupar en:

1. Personas que no son excluidas y no están en la frontera de la exclusión. Son personas que tenían una vida normalizada con las necesidades básicas cubiertas y que en un breve periodo de tiempo han pasado a vivir una situación extrema sin poder hacer frente a su nueva realidad social y económica. Dentro de este grupo se situarían, por ejemplo, las personas trabajadoras por cuenta ajena y los autónomos.
2. Personas que ya habían superado la exclusión y se encontraban en procesos totalmente normalizados.
3. Personas inmigrantes en riesgo de irregularidad sobrevenida: extranjeros con permiso, en vigencia, de residencia y trabajo que no pueden renovar su documentación al haber perdido su puesto de trabajo, en muchas ocasiones sin cotizar el mínimo establecido, para optar a prestaciones por desempleo, y con verdaderas dificultades para acceder a un nuevo contrato de trabajo que les permita renovar sus autorizaciones de residencia y trabajo.
4. Personas con empleos precarios y normalmente de muy baja cualificación.

Así las cosas, cada vez hay un mayor número de personas que dependen de ayudas públicas, de prestaciones sociales, de donaciones particulares, de colaboraciones de empresas, etc. La principal diferencia existente con otros períodos históricos reside en que, además de las personas pobres de siempre, se añaden como demandantes de ayuda este nuevo perfil que reclama las mismas prestaciones para hacer frente a esta situación.

La aparición de estas nuevas formas de pobreza ha supuesto para organizaciones como Cruz Roja Española tener que introdu-

cir nuevos modelos de intervención, debido a que no es lo mismo abordar claras situaciones de exclusión con las que, como organización humanitaria, llevamos muchos años en contacto y para las que, además, tenemos estrategias de intervención y recursos perfectamente definidos e identificados que abordar situaciones de empobrecimiento. Recurriendo a un paralelismo con el ámbito de la Cooperación Internacional, una cosa es trabajar en una comunidad que tiene patrones de exclusión y ha sido víctima de un desastre, y otra, muy diferente, es trabajar en una comunidad que únicamente ha sido víctima de un desastre.

Todos los grupos, anteriormente definidos, tienen un punto en común, son personas “empobrecidas” no excluidas socialmente. Por lo tanto, se trata de generar, en la institución, capacidades nuevas encaminadas a evitar que estas personas adquieran los patrones habituales de la exclusión. Sin dejar, al mismo tiempo, de trabajar intensamente con los colectivos más vulnerables y desfavorecidos tal y como hemos venido haciendo durante todos estos años. Las Entidades Sociales nos vemos en la necesidad de continuar haciendo lo mismo y más, pero añadiendo todo aquello que pueda contribuir a que no aumente el número de personas excluidas.

---

### ***¿Cómo aborda Cruz Roja, entidad dedicada a la acción social, la situación de crisis que afecta a los vulnerables y excluidos?***

---

1. Desarrollando líneas de intervención, adicionales y complementarias a su Plan de Acción de (2007-2011), definidas en base a la estrategia, filosofía de trabajo y retos a abordar por la Institución en relación a la crisis.

2. Elaborando herramientas que permitan a la Entidad la detección inmediata de necesidades, realizar seguimientos sobre el impacto de la crisis en las personas usuarias de sus proyectos y tener información sobre su propia capacidad de respuesta.
3. Definiendo indicadores que sean la voz de los "colectivos silenciosos" sobre todo, las personas mayores.
4. Planteando intervenciones preventivas e integrales en materia de empleo que fomentan la capacitación y la formación de las personas, ofreciendo itinerarios personalizados dirigidos a las personas más vulnerables.
5. Implantando medidas que eviten la exclusión social de niños, jóvenes y mujeres.
6. Trabajando en un entorno de protección a la exclusión cercano.
7. Planteando medidas que reduzcan el impacto directo de la crisis en los hogares
8. Reforzando y adaptando los proyectos de atención a inmigrantes (Retorno Voluntario, Oficinas de Atención a Inmigrantes (OFIMS), Centro de Acogida)
9. Apoyando y complementado la acción de los Servicios Sociales
10. Potenciando el trabajo en red y la coordinación entre Entidades Sociales
11. Promoviendo la acción voluntaria y la participación ciudadana

### ***Algunas respuestas a la situación actual...***

La crisis que nos afecta tiene bases estructurales y sus dinámicas son de carácter global, afectando tanto a los países desarrollados como a aquellos otros que se encuentran en vías de desarrollo. El actual entorno económico plantea un panorama sustancialmente distinto a anteriores situaciones de crisis puesto que sus características son consecuencia del anterior periodo de bonanza econó-

mica y del excesivo endeudamiento de las familias. En cualquier caso, constatamos la necesidad de ofrecer un abordaje mediante una respuesta global y coordinada que esté basada en los Derechos Humanos y en el Estado de Derecho, por lo que teniendo esto en cuenta quizá sería acertado que hablásemos de crisis socioeconómica en lugar de hacerlo únicamente de crisis financiera ya que la situación social de la ciudadanía se ha visto gravemente afectada por la coyuntura actual.

Consecuencia de ello hace imprescindible buscar respuestas globales. Las soluciones no se han de centrar, exclusivamente, en dar respuestas urgentes a la situación económica sino que es necesario abordar, del mismo modo, las consecuencias que la crisis tiene a nivel personal, familiar y social.

Parece, entonces, conveniente apostar por una intervención preventiva más que paliativa para evitar, así que se cronifiquen las situaciones de exclusión social que vive parte de la ciudadanía. Es esencial llevar a cabo actuaciones que favorezcan la incentivación económica, el empleo y que fomenten, además, la capacitación y la formación de las personas como apoyo en la transición desde el desempleo al empleo.

Del mismo modo, resulta imprescindible reforzar la protección y los servicios sociales, realizar un trabajo en red con el entorno para garantizar la cohesión social y diseñar políticas públicas que contribuyan, por un lado, a aumentar la calidad de vida de las personas garantizando sus derechos de ciudadanía y, por otro, a corregir las desigualdades.

---

**Bibliografia:**

ALGUACIL GÓMEZ, J et.al. (2000) "Las características de la pobreza desde la perspectiva territorial" en Renes Ayala, Víctor. La condiciones de vida de la población pobre desde la perspectiva territorial; pobreza y territorio. Madrid, Cáritas Española y Fundación Foessa.

CABRERA CABRERA, P.J. (2007a) "Exclusión Social: contextos para un concepto" R.T.S. Revista de Treball Social 180: 9- 21

Claves sobre la pobreza y la exclusión social en España. Fundación Luis Vives

GARCÍA ROCA, J (1998) Exclusión Social y contracultura de la solidaridad: Prácticas, discursos y narraciones. Edn. Madrid: HOAC

Informe Anual Sobre Vulnerabilidad Social (2008) Fundación Cruz Roja Española

MUÑOZ, M., VÁZQUEZ, C. Y VÁZQUEZ, J.J. (2003) Los límites de la exclusión: Estudio sobre los factores económicos y psicosociales y de salud que afectan a las personas sin hogar en Madrid. Madrid. Ediciones Témpora. Obra Social Cajamadrid

# Anàlisi del document recopilatori de dades

## referides a la cobertura de la necessitat d'alimentació a Mallorca 2009

---

**I Xarxa per a la Inclusió Social. EAPN-Illes Balears**

*Comissió Necessitats Bàsiques (M. Bosch, M.M. Riutort, A. Suárez i C. Muñoz)*

### **Resum**

---

Un dels eixos de treball encaminat a assolir alguns objectius de la Xarxa per a la Inclusió Social. EAPN-Illes Balears és l'elaboració d'estudis i diagnòstics.

Durant el primer trimestre de l'any 2009, i arran de la preocupació per la difícil conjuntura econòmica, l'EAPN-IB va plantejar la necessitat d'analitzar quin era el mapa de la cobertura de les necessitats bàsiques a Mallorca. Alhora, les entitats que conformen la Xarxa també partien de la constatació que hi ha persones a Mallorca que, ja abans de la crisi econòmica, no tenien cobertes les necessitats bàsiques d'habitatge, salut, educació o alimentació, i que, per tant, l'anàlisi no s'havia de centrar exclusivament en el previsible augment de la demanda en aquesta conjuntura.

En un primer moment, ens vàrem plantejar la possibilitat de centrar-nos a conèixer si a Mallorca es cobrien les demandes de les necessitats bàsiques establertes a l'esborrany (en aquell moment) de la llei de serveis socials de les Illes Balears: alimentació, allotjament, vestit i assessorament. Però finalment ens centrarem en l'estudi de la realitat d'una de les necessitats bàsiques: **l'alimentació**.

### **Introducció**

---

La Xarxa per a la Inclusió Social. EAPN-Illes Balears és una xarxa de 18 entitats sense afany de lucre constituïda a les Illes Balears el maig de 2005.

Alguns objectius de la Xarxa són:



- Promoure i millorar l'eficàcia i l'eficiència de les accions de lluita contra la pobresa i l'exclusió social a les Illes Balears.
- Col·laborar a definir polítiques que directament o indirectament incideixin en el fenomen de pobresa i a dissenyar els programes de lluita contra l'exclusió social.

Un dels eixos de treball de la Xarxa, encaminat a aconseguir els objectius anteriors, és l'elaboració d'estudis i diagnòstics.

Durant el primer trimestre de l'any 2009, i arran de la preocupació per la difícil conjuntura econòmica, l'EAPN-Illes Balears es va plantejar la necessitat d'analitzar quin era el mapa de la cobertura de les necessitats bàsiques a Mallorca. Aleshores, les entitats que conformen la Xarxa també partien de la constatació que hi ha persones a Mallorca que, ja abans de la crisi econòmica, no tenien cobertes les necessitats bàsiques d'habitatge, salut, educació o alimentació, i que, per tant, l'anàlisi feta no s'havia de centrar exclusivament en el previsible augment de la demanda en aquesta conjuntura.

Inicialment, ens vàrem plantejar la possibilitat de centrar-nos a conèixer si a Mallorca es cobrien les demandes de les necessitats bàsiques establertes a l'Esborrany (en aquell moment) de la llei de serveis socials de les Illes Balears: alimentació, allotjament, vestit i assessorament. Però a causa del poc temps del qual disposàvem, vàrem decidir centrar-nos a estudiar la realitat d'una de les necessitats bàsiques que era prioritari cobrir i vàrem optar per l'alimentació.

A continuació, us presentam l'anàlisi del document recopilatori de dades que va fer l'EAPN-Illes Balears entre els mesos de juliol i agost de 2009 sobre la cobertura de les necessitats d'alimentació.

Aquest document recopilatori s'ha elaborat mitjançant dos models de qüestionari: un

model on les respostes del qual es recolliren telefonant als centres d'atenció primària dels serveis socials municipals i d'atenció primària / acció de base de Càritas i un altre model administrat per escrit a les entitats sense afany de lucre de la Xarxa per a la Inclusió Social. EAPN-Illes Balears.

Pel que fa a la distribució dels qüestionaris als serveis socials d'atenció primària, l'EAPN-Illes Balears es va proposar passar el qüestionari a tots els municipis de Mallorca. Finalment, es comptà amb la participació dels municipis següents:

Municipis de més de 20.000 habitants: Lluçmajor, Inca, Manacor, Marratxí i Palma.

Municipis de menys de 20.000 habitants: Alcúdia, Algaida, Ariany, Artà, Banyalbufar, Binissalem, Búger, Bunyola, Campanet, Campos, Consell, Capdepera, Costitx, Estellencs, Felanitx, Lloret, Lloseta, Llubí, Mancor de la Vall, Maria de la Salut, Montuïri, Muro, Petra, Porreres, Puigpunyent, Santa Eugènia, Santa Margalida, Santa Maria, Santanyí, Sant Joan, Sant Llorenç des Cardassar, sa Pobla, Selva, Sencelles, Sineu, Sóller, Son Servera, Valldemosa i Vilafranca.

En relació amb els qüestionaris recollits, volem destacar el següent:

- La unitat utilitzada per fer la recopilació ha estat el municipi, tot i que alguns han respost conjuntament per diferents motius: coincidència des de les TS, problemàtiques del municipi semblants o treball mancomunat.
- Pel que fa als centres d'atenció primària / acció de base de Càritas, s'ha obtingut informació referida a Artà, Capdepera, Lluçmajor, Manacor, Palma, Sant Llorenç i Son Servera.
- En total, s'ha recollit informació de 36 unitats d'anàlisi per recopilar dades referents als serveis socials d'atenció primària.

- Quant a la distribució dels qüestionaris a les entitats, la Xarxa per a la Inclusió Social. EAPN-Illes Balears es va proposar passar el qüestionari a totes les entitats membres de la Xarxa.

Per tant, la recopilació de les dades referents a les entitats que duen a terme serveis i projectes a Mallorca s'ha fet amb la col·laboració de:

- ASPAS
- Ateneu Alcari
- Càritas Mallorca
- Cooperativa Jovent
- Creu Roja
- Fundació Deixalles
- Fundació Ires
- Fundació Patronat Obrer
- GREC
- Probens

Aquest treball s'ha fet als municipis d'Alaró, Alcúdia, Ariany, Artà, Campanet, Capdepera, Consell, Felanitx, Inca, Lloseta Lluçmajor, Manacor i comarca, Palma, Petra, Pollença, Porreres, Santa Margalida, Santa Maria, Sant Llorenç, sa Pobla, Sineu, Sóller i Son Servera.

En total, s'han tingut en compte 52 unitats per recopilar dades referents a entitats sense afany de lucre.

Pel que fa a l'anàlisi, es va estructurar de la manera següent:

- Demanda:
  - Anàlisi de les dades informatives (amb resposta tancada)
  - Anàlisi de les dades valoratives (resposta oberta)
- Resposta:
  - Anàlisi de les dades informatives (amb resposta tancada)
  - Anàlisi de les dades valoratives (resposta oberta)

- Canvi:
  - Anàlisi de les dades informatives (amb resposta tancada)
  - Anàlisi de les dades valoratives (només per a atenció primària)

A més a més, cal comentar que en el document de recopilació de dades també es recullen les diferents reflexions expressades pels serveis socials municipals i les entitats. Aquestes reflexions es troben agrupades en:

- Àrees que es valoren negativament i que es percep que haurien de millorar.
- Demandes específiques dels entrevistats.
- Altres reflexions.

Pel que fa a l'anàlisi del document recopilatori de dades que a continuació us presentam, cal indicar que la informació extreta es presenta en tres seccions.

En primer lloc, s'analitzen en conjunt les dades informatives i valoratives del document recopilatori de les dades que constaven en els qüestionaris.

En segon lloc, es presenten les constatacions extretes de l'anàlisi diferenciada per municipis, les quals es presenten en dos blocs:

- Municipis de més de 20.000 habitants
- Municipis de menys de 20.000 habitants

En tercer lloc, es presenten les conclusions generals i les qüestions més destacables.

### **Anàlisi per variables**

Els professionals dels serveis socials afirmen que al 95% dels municipis de Mallorca ha augmentat la demanda d'ajuda d'alimentació. Destaquen que en més del 70% dels municipis aquest augment és el 25% més elevat respecte a l'any anterior.

---

Aquest augment és més significatiu als municipis amb més 20.000 habitants, on les demandes han passat a ser, majoritàriament, superiors a 50 cada mes.

Els col·lectius que fan més demandes són clarament les famílies amb menors (el 56% del total segons els serveis socials i el 48% segons les entitats). Per contra, hi ha col·lectius com persones immigrants, persones amb problemes de salut mental, persones sense sostre, famílies monoparentals i d'altres que, segons els serveis socials, representen menys del 5% de la totalitat de les demandes; en canvi, segons les entitats socials, representen el 26% del total.

Al 33% dels municipis de Mallorca, els professionals de serveis socials afirmen que no tenen capacitat per tramitar totes les demandes que arriben. Algunes de les raons poden ser:

- El 16% dels municipis no tenen ajudes d'alimentació específiques.
- Quant a la disposició d'ajudes econòmiques, hi ha restriccions en la quantia (al 23% dels municipis no es parteix de la necessitat de la persona, sinó que hi ha un màxim, que pot ser de 50, 100 o 300 euros) i també en la durada (al 55% dels municipis hi ha un màxim de durada, que pot ser d'una, dues o sis ajudes anuals).

Pel que fa a la cobertura donada als municipis, és un punt en el qual sembla que els professionals que es dediquen als serveis socials no es posen d'acord. Els professionals dels serveis socials afirmen en un 47% que el grau de cobertura és alt; per contra, les entitats opinen que en un 48% que és baix.

Tres dels 5 municipis amb més de 20.000 habitants que han fet l'enquesta confirmen que tenen períodes d'atenció a partir de la

tercera setmana des que es demana l'ajuda i una capacitat de resposta des del dia que s'atén la demanda també a partir de les tres setmanes. Per tant, es tarda unes 6 setmanes entre la petició i l'ajuda.

Quant als requisits que es demanen a les persones que sol·liciten ajudes d'alimentació, pareix clara la necessitat de crear barems o reglaments generals per a tots els municipis, i també d'altres de més individuals per incloure-hi totes les particularitats municipals amb vista a tenir elements objectius que afavoreixin més equitat als diferents territoris.

Amb referència a les ajudes complementàries:

- El 24% dels municipis afirmen que no disposen d'ajudes per a beques per a menjador escolar i escoletes.
- Quant a les ajudes d'aliments en espècie, hi ha valoracions molt disperses tant quan es parla de la periodicitat com de la cobertura. Les valoracions dels professionals passen de molt bones a molt dolentes, i sembla que no hi ha un criteri definit sobre a qui i cada quan es donen aquestes ajudes.
- Un 35% dels municipis no disposen d'altres tipus d'ajudes, com ara: vals per al supermercat, menús, menjadors socials, menjars a domicili, xecs d'alimentació infantil de Caixa Proinfància ni d'altres.

Com a conclusió, cal assenyalar que tots els professionals de serveis socials i entitats coincideixen que els punts prioritaris que s'han de millorar són: l'accés als aliments en espècie (27% els serveis socials i 36% les entitats), els requisits que es demanen als usuaris per poder optar a aquestes ajudes (34% i 25%) i la manca de recursos per afrontar aquesta necessitat (12% i 18%).

---

## **Constatacions referides a municipis de més de 20.000 habitants, recopilació de dades sobre necessitats bàsiques d'alimentació no cobertes**

---

- Es constata una gran dificultat per tenir dades fiables (recompte, sistema informàtic, temps per fer recompte estadístic...), tot i que es percep un augment significatiu de la demanda (a l'igual que a molts dels municipis amb menys de 20.000 habitants i moltes de les entitats).
- No hi ha criteris comuns establerts entre els municipis a l'hora de concedir ajudes d'alimentació, la qual cosa dificulta poder comparar dades. (El mateix passa a molts dels municipis amb menys de 20.000 habitants i moltes de les entitats.)
- El tema dels aliments és un concepte que normalment no ha figurat en el treball quotidià dels serveis socials municipals. Per alguns, donar aliments és símptoma d'assistencialisme, poca participació de la persona i de beneficència, relegada a les entitats socials (Manacor).
- Tots ofereixen ajudes econòmiques i/o en espècie.
- La durada de les ajudes pot variar entre una o dues a l'any, però gairebé mai no són superiors a 6 mesos.
- Pel que fa als aliments en concret, hi ha diferents modalitats segons els municipis, els pressuposts i els acords de col·laboració amb altres entitats. (També succeeix als municipis amb menys de 20.000 habitants.)
- Hi ha dos menjadors socials (Palma i Inca).
- Els col·lectius que més sol·liciten ajudes són les famílies amb menors, i després persones vulnerables, joves, gent gran i adults sense càrregues familiars.
- Es creu que hi ha poques persones que no arriben a sol·licitar demanda, encara que es pensa que les qui més deixen de demanar ajuda són les persones grans amb pensions molt baixes.
- Pel que fa al suport de famílies amb menors, disposen d'ajudes puntuals (utilitzen subvencions de la Conselleria d'Educació) per a escoletes i menjadors escolars, que gairebé mai no arriben al 100%.
- La majoria d'aquests municipis tenen establerta una reglamentació municipal amb uns criteris acordats pels plens de l'ajuntament, alguns dels quals aprovats l'any 1993.
- Les persones han de complir diferents requisits: ha d'estar empadronades, han de complir un pla de treball del qual es fa un seguiment i no han de superar el barem reglat respecte als ingressos, a més se n'ha de fer una valoració del risc d'exclusió.
- Respecte a la cobertura, els municipis creuen que és alta i suficient, mentre que això contrasta amb la percepció que en tenen les entitats, que troben que aquesta cobertura és deficient.
- El creixement de la demanda per la situació de crisi ha fet que no tots els municipis tinguin capacitat per atendre la demanda d'ajuda.
- Aquest creixement és a Marratxí i Palma d'entre un 25% i un 50%, mentre que a Lluçmajor és de més del 50% (Inca i Manacor no en tenen dades).
- La resposta, en aquest sentit, també varia d'uns municipis als altres, tot i que pot oscil·lar entre els primers quinze dies de la demanda i els tres mesos.
- Els aliments són insuficients, no hi ha productes frescs i s'ha de completar amb ajudes econòmiques que no sempre es tenen i als quals no tothom pot accedir.
- A part de les ajudes d'aliments, la demanda més gran és d'ajuda per cercar feina i habitatge.

- Les ajudes d'emergència social (Conselleria d'Afers Socials i IMAS) han servit per donar suport, ja que els pressuposts són del tot insuficients.
- Davant aquesta situació, els municipis han incrementat els recursos humans per ajudar a prioritzar situacions.

### **Constatacions referides a municipis amb menys de 20.000 habitants, recopilació de dades sobre necessitats bàsiques d'alimentació no cobertes**

- Atenen ràpidament els demandants; la gran majoria és atesa dins la primera setmana. La resposta es produeix al cap de 15 dies (com a mitjana aproximada), a excepció de Muro, on es produeix al cap d'1-3 mesos després d'atendre el cas.
- Destaquen, com a col·lectius prioritaris, les famílies amb menors en el cas de les ajudes econòmiques i les beques per a menjadors escolars i escoletes, i la tercera edat en el cas d'aliments en espècie.
- Encara que no es recullen a tots els municipis, hi ha altres comentaris respecte a col·lectius que semblen significatius: no es poden atendre immigrants no empadronats al municipi, es percep que no arriba a fer cap demanda el col·lectiu de famílies autòctones (mallorquines), l'augment de la demanda ha fet que els casos que en períodes anteriors ja necessitaven ajudes d'alimentació hagin vist reduït el suport que se'ls pot donar.
- El ventall de recursos/prestacions disponibles és molt divers segons els municipis, i una bona part d'aquests no disposen de recursos que consideren necessaris o adients (beques per a menjadors escolars o escoletes, recursos d'aliments o ajudes econòmiques). La gran majoria de municipis valoren que les ajudes/recursos dels

quals disposen podrien millorar: manca de personal a serveis socials, ajudes econòmiques disponibles que arriben massa tard o que són massa puntuals, llistes d'espera i productes dels bancs d'aliments insuficients.

- Molts dels municipis afirmen que han pogut cobrir la demanda gràcies a les ajudes d'urgència social del Govern de les Illes Balears i de l'IMAS fins al mesos de juliol/agost, però que a partir d'octubre, si no hi ha una pròrroga de les ajudes d'urgència social, no saben com podran atendre i cobrir les demandes.
- A la gran majoria dels municipis amb menys de 20.000 habitants les persones han de complir diferents requisits: han d'estar empadronades, han de complir un pla de treball del qual es fa un seguiment i no han de superar el barem reglat respecte als ingressos, a més se n'ha de fer una valoració del risc d'exclusió..
- Pel que fa als requisits, els professionals de la Mancomunitat del Pla afirmen que disposen d'un reglament d'ajudes no tècniques aprovat per plenari de la Mancomunitat. Municipis com Alcúdia, Binissalem, Bunyola, Campos, Consell, Felanitx, Santa Margalida, Santanyí i Son Servera tenen barems econòmics o reglaments de l'ajuntament, i Banyalbufar, Estellencs, Puigpunyent i Sóller els tenen pendents d'aprovar pel ple.
- Respecte a l'augment i el nombre de les demandes, així com la cobertura i la tramitació d'aquestes, s'agrupen per zones territorials més àmplies. Cal destacar que en només dos qüestionaris de tots els que han contestat els serveis socials d'atenció primària es valora que la cobertura que donen en relació amb les demandes d'alimentació és del 100%, que tenen capacitat per tramitar totes les demandes i que donen resposta a tots els casos de demanda (Artà i Binissalem).

- Zona de Tramuntana (Banyalbufar, Bunyola, Estellencs, Esporles, Puigpunyent, Sóller i Valldemosa):
  - A la majoria l'augment de la demanda o bé no s'ha produït o bé ha estat lleu, de menys del 25%. Així i tot, quasi el 75% d'aquests municipis afirma que poden tramitar totes les demandes, i que, per tant, estableixen criteris de prioritat per als casos.
- Zona Nord (Alcúdia, Muro, Santa Margalida, sa Pobla i Pollença, d'aquest darrer no hi ha dades dels serveis socials):
  - Encara que no tots els municipis aporten dades sobre la quantificació de la demanda, com a mitjana podem parlar d'un augment del 50% d'aquesta respecte a l'any anterior. Destaca Santa Margalida per l'elevat nombre de demandes mensuals que rep per comparació als altres municipis de la zona (entre 100 i 150 mensuals).
  - Els municipis que responen aquesta qüestió afirmen que tramiten totes les demandes que arriben i que la cobertura és alta, encara que no s'arriba a cobrir tot el que consideren necessari i que les ajudes donades no són sempre suficients.
- Zona de Llevant (Artà, Capdepera, Sant Llorenç i Son Servera):
  - Tres dels quatre municipis de la zona detecten un augment de les demandes de més del 50% respecte a l'any anterior, i la meitat rep entre 100 i 150 demandes mensuals i comenta que no pot tramitar-les totes i que ha d'establir prioritats.
  - Els altres dos municipis reben menys de 50 demandes per mes i afirmen poder tramitar-les totes, encara que la seva percepció de la cobertura que donen és diferent: en un cas, la situen en el 50% i, en l'altre, en el 100%. Pel que fa a Artà, es comenta que cap cas queda sense rebre ajuda.
- Mancomunitat del Pla de Mallorca:
  - Especifiquen que reben menys de 50 demandes mensuals d'alimentació i que l'augment de la demanda està entre el 25% i el 50%.
  - Comenten que el grau de cobertura respecte a les demandes d'alimentació és molt alt, ja que han cobert quasi el 100% de la demanda almenys fins al mes de juny de 2009, tot i que no saben si podran continuar amb aquesta cobertura alta a partir de setembre. També afirmen que la percepció de la cobertura respecte a l'any anterior ha canviat. En contraposició, les entitats socials que intervenen al Pla manifesten que la cobertura és deficient.
- Zona de Migjorn (Campos, Felanitx, Santanyi i ses Salines, d'aquest darrer no hi ha dades dels serveis socials):
  - Les dades expressades per Campos i Felanitx coincideixen en tots els ítems. Quant a les demandes, declaren que tenen menys de 50 demandes mensuals d'alimentació des de gener de 2009. Pel que fa a l'augment de les demandes respecte a l'any 2009, comenten que hi ha un augment entre el 25% i el 50%, (que Felanitx ha solucionat amb el projecte d'ajudes puntuals). Quant a la concepció de la cobertura, especifiquen que cobreixen el 75% de les demandes d'alimentació (Felanitx afirma que

- es poden tramitar totes les demandes que arriben, però que no les donen totes perquè prioritzen famílies amb menors, casos en els quals els serveis socials ja intervenen o gent gran sense recursos econòmics).
- En canvi, a Santanyí especifiquen que des de gener de 2009 reben entre 50 i 100 demandes mensuals d'alimentació, que l'augment respecte a l'any anterior és de més del 50% i que cobreixen el 50% de les demandes d'alimentació.
  - Zona del Raiguer (Binissalem, Búger, Campanet, Consell, Lloseta, Santa Maria, Selva i Alaró, no hi ha dades dels serveis socials d'aquest darrer municipi):
    - Lloseta i Consell afirmen que la mitjana de demandes mensuals d'alimentació és de menys de 50 i que l'augment respecte a l'any anterior està entre el 25% i el 50%. En relació amb la cobertura, Lloseta especifica que a causa de la manca de recursos cobreixen menys del 50% dels casos. A Consell parlen d'una cobertura de més del 50% de la demanda. Les entitats comenten que la cobertura és suficient a Consell i deficient a Lloseta.
    - En canvi, a Binissalem la mitjana de demandes mensuals és de menys de 50, però l'augment de la demanda ha suposat un 167,3% (aspecte quantificat pels serveis socials). Quant a la percepció de la cobertura, asseguruen que cobreixen el 100% de la demanda en general; en canvi, quant a alimentació, afirmen que no arriben al 100%.
    - Selva, Búger i Alaró afirmen que no hi ha demandes prou significatives quant a alimentació, per això la cobertura de les demandes d'alimentació és molt alta. En canvi, les entitats d'Alaró comenten que la cobertura és suficient.
  - A Campanet i Santa Maria la situació és molt diferent, ja que especifiquen que la situació s'ha agreujat molt i que arriba a afectar les necessitats bàsiques. Atenen entre 100 i 150 demandes mensuals, cosa que ha suposat un augment d'entre el 25% i més del 50% i haver de prioritzar la cobertura de les necessitats bàsiques. Pel que fa a la cobertura de la demanda, des de Campanet manifesten cobrir entre el 25% i el 50% de la demanda d'ajudes d'alimentació.

### **Conclusions extretes de les dades recollides**

- No hi ha cap criteri comú entre els municipis respecte a la cobertura de les necessitats bàsiques, la qual cosa facilita que es puguin crear diferències segons el poble on neix.
- El grau de cobertura és deficient i els serveis socials no estan preparats per afrontar la gran demanda que hi ha.
- Respecte a la cobertura, la percepció dels serveis socials municipals i els de les entitats no coincideixen, mentre que els uns diuen que és alta i suficient, els altres diuen que és insuficient i que falten recursos.
- Tampoc no coincideixen els serveis socials i les entitats en relació amb el temps de resposta a la demanda d'ajuda, ja que, principalment als municipis amb més de 20.000 habitants, hi ha punts d'atenció on el temps d'espera és molt superior a la mitjana recollida a les dades dels municipis.

- No hi ha la mateixa percepció ni la mateixa manera d'afrontar les problemàtiques als municipis petits i als més grans.
- Les ajudes d'emergències (Conselleria i IMAS) han servit per atendre la demanda de manera més integral, no tan sols amb aliments (habitatge, especialment).
- S'utilitza gairebé a tots els municipis l'ajuda d'aliments en espècie, però són insuficients per a una bona nutrició, fet que suposa, així mateix, haver de contribuir amb ajudes econòmiques que no sempre estan disponibles.
- A més, preocupa la intervenció purament assistencialista i, per tant, es considera necessari invertir en recursos i mesures que suposin una promoció de la persona/família, tot i que en aquests moments de crisi hi ha la necessitat de recursos assistencials.
- La percepció de no cobrir les necessitats bàsiques ja es tenia des de feia temps, però s'ha incrementat a causa de la situació de crisi.
- Es valora com a molt greu el fet que es tardi una mitjana de 6 setmanes per donar resposta a la necessitat d'alimentació.
- Es constata que als municipis més petits s'integren millor les dificultats i hi ha més capacitat de resposta (teixit social, proximitat...).
- Als municipis més grans, hi ha més necessitats i les possibilitats de resposta són més complexes. Es troba necessari fer una inversió en recursos i ser més flexibles.
- Es reconeix que durant aquest any s'ha gaudit d'un increment pressupostari del Govern de les Illes Balears i del Consell Insular de Mallorca que ha repercutit en els municipis i ha possibilitat atendre millor el creixement de la demanda per la situació de crisi.
- Així i tot, cal destacar que només a dos municipis de l'illa consideren que la cobertura que donen en relació amb la demanda d'alimentació és del 100% i que tenen capacitat per tramitar totes les demandes i donar-hi resposta.
- Atesa la valentia del Govern actual d'aprovar una nova llei de serveis socials que ha de regir el futur de la intervenció en els col·lectius més exclosos i en les necessitats de les nostres illes, apel·lam a un **pressupost suficient i estable** per poder dur a terme els drets expressats a la nova llei i que permetin assegurar una renda bàsica que dignifiqui la vida d'aquests col·lectius, o, si més no, que cobreixi les necessitats bàsiques –entre les quals hi ha l'alimentació– de les persones i les famílies del nostre territori.

## Conclusions finals

- Cal establir uns criteris comuns per prioritzar la cobertura de necessitats d'alimentació que estiguin consensuats, tant amb els serveis socials municipals com amb les entitats que treballen amb els mateixos col·lectius, i que s'articulin en espais de treball conjunt.



# ¿Brecha o brechas

digitales?

**I Jesús Salinas**

*Universitat de les Illes Balears*

La tecnología en general, y las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) en este caso particular, son herramientas cuyos efectos, beneficiosos o perniciosos, dependen del uso que se haga de ellas y, en un contexto más específico, tiene la virtud de potenciar o revelar capacidades de las personas. La brecha digital hace referencia, principalmente, a la desigualdad de oportunidades de acceso o de uso de estas tecnologías entre las personas, comunidades y sociedades.

Cuando tratamos de medir las oportunidades que las TIC presentan para la sociedad, se nos presenta un problema inicial: ¿Son más las ventajas o mayores los inconvenientes respecto a la inclusión social? Los ordenadores, los teléfonos móviles, las redes, Internet, ¿son factores que están favoreciendo la cohesión social o, por el contrario, ahondan más las diferencias?.

Resulta siempre interesante este debate sobre la importancia o prioridad relativa de las TIC para el desarrollo porque está íntimamente ligado al fenómeno de la brecha digital. Con frecuencia este debate se plantea en términos similares a los del ya famoso inte-

rrogante de Bill Gates: ¿Qué se debe escoger, medicinas o computadoras? Este planteamiento resulta chocante viniendo de un mito de la informática y con una trayectoria de dedicación al desarrollo y lucha contra la pobreza. Gates optó en 2000 por la opción 'medicinas' y esa postura ha representado la percepción que sobre las TIC tienen aún muchos actores del desarrollo. Aunque a primera vista resulte intrigante, en el fondo, el dilema ¿medicinas o TIC? no es tal dilema. Azevedo (2008) da tres razones para ello:

- Primero, se mezclan necesidades con herramientas: la herramienta puede o no ayudar a satisfacer la necesidad, pero desde luego no es una alternativa apta de ser considerada. Se ilustra más claramente si la pregunta fuera ¿salud o rayos X?.
- En segundo lugar, la simplificación que conlleva ignora los efectos sistémicos que son característicos en el desarrollo. En procesos de desarrollo, las acciones sobre un área (salud) tendrán efectos sobre otros (educación, generación de ingresos, participación ciudadana, etc.) y viceversa. Para elaborar estrategias y planes de desarrollo pueden separarse y aislarse las

---

diversas áreas (una práctica no muy recomendable), pero en la vida de las personas se mezclan todas las áreas y sus efectos: el empleo, la educación, el medio ambiente, la nutrición, la vivienda, los derechos civiles, etc. Ignorar los efectos de dicha interrelación supone una grave omisión.

- Tercero, el desarrollo humano precisa de información y de su conversión a conocimiento. Las TIC ayudan a conseguir, procesar, analizar, almacenar y (hoy más que nunca) a comunicar la información. No se concibe el desarrollo humano (tanto en su conjunto como desagregado en sus componentes, como salud) sin información. Por tanto, siempre que las herramientas de la información (sea un ordenador o una imprenta) no disminuyan opciones o reemplacen otros recursos de mayor eficacia para obtener opciones, deben ser al menos consideradas.

Para responder más fácilmente al dilema de Gates, podemos transformar la pregunta: ¿desarrollo o TIC? La respuesta surge entonces más claramente: Las TIC como instrumentos para el desarrollo, cuando éste trata de proporcionar oportunidades reales para mejorar la calidad de vida y no simplemente la satisfacción de necesidades básicas.

En este escenario, hablar de brecha digital, de exclusión digital, toma razón de ser si estamos hablando de exclusión de la sociedad del conocimiento, y de configuración de una marginación social y personal, que estos democráticos de bienestar no deben, y no pueden, asumir como irresoluble.

Cómo se enfrentan estas situaciones es más dispar. Tomemos el caso brasileño como ejemplo. Gracias al uso de software de código abierto, la licencia Creative Commons y la voluntad de adquirir presencia en Internet, se conformó un programa de 'Cultura Viva', cuyo principal resultado son los *pontos de cultura*,

espacios dedicados a la convergencia de las TIC y la cultura, que resultan en la producción de cultura. En palabras del ministro: "La cultura digital es una posibilidad abierta de avanzar en la ampliación de fronteras que delimitan dramáticamente el acceso público a la información y a la tecnología, a la convergencia y a sus potenciales de comunicación" (Gil, 2003). Por medio de este proyecto se ha fomentado la ciudadanía, la construcción de comunidades y la reafirmación de la identidad.

Por supuesto, en relación con la brecha digital lo más preocupante son sus consecuencias: una agudización de los grupos socialmente excluidos, dado que la brecha digital constituye la punta del "iceberg", al estar asociada a una serie de desigualdades: económica, lengua y cultura, género, edad, nivel de formación, clase social, localización en el territorio, que a su vez, acarrearán también nueva discriminación, menos oportunidades para mejorar la calidad de vida, escasa participación en las decisiones y definición de políticas para la comunidad, desinformación, pérdida de nichos de socialización y dificultades para el acceso a las nuevas lógicas de consumo y comunicación.

Dos de las más importantes brechas asociadas a la digital, sobre todo en los países en vías de desarrollo son la de género y la de localización. La inclusión digital y la integración de las comunidades con riesgo de exclusión en la Sociedad de la Información y el Conocimiento constituye un ámbito de actuación transversal y se enmarca, por tanto, en áreas prioritarias para la cooperación: desarrollo regional, mejora de la calidad de la educación, desarrollo rural, desarrollo de la mujer por ser una de las principales usuarias de la formación en estas comunidades, etc.

Entendemos que una de las mejores formas de abordar la inclusión digital es asociada a proyectos educativos. La educación al ser

---

esencial para la lucha contra la pobreza y el desarrollo de los pueblos, constituye un poderoso instrumento para mejorar las condiciones de vida en aspectos tales como la salud, la obtención de una mayor igualdad entre hombres y mujeres, el impulso de la participación democrática o el del crecimiento económico. Uno de los principales retos de la cooperación para el desarrollo es lograr que los países en vías de desarrollo dispongan de una educación de calidad y accesible en igualdad de oportunidades para toda la población, desde la primaria a la superior, pasando por el escalón obligatorio de la enseñanza secundaria o la formación profesional, y esto hoy difícilmente puede lograrse ignorando las posibilidades de las TIC.

Desde la UIB y a través de la OCDS<sup>1</sup> se trabaja en proyectos de cooperación al desarrollo en esta línea. Algunos de estos proyectos se ocupan de uno de los temas centrales de esta cooperación: la igualdad de oportunidades de las personas y las comunidades para el acceso a un servicio fundamental como es la educación. En este contexto, pueden servir como ejemplo:

a) El proyecto *Propuestas metodológicas y de nuevos recursos en la formación de los docentes en áreas rurales: evaluación, seguimiento y alternativas en la Maestría Centroamericana en Educación Rural Semipresencial*<sup>2</sup>

En este proyecto el reto es la formación de docentes que se desempeñaran en las áreas rurales como maestros *unidocentes* utilizando un sistema apoyado en las TIC para una Maestría semipresencial. Se colabora con la División de Educación Rural (DER) del Centro de Investigación y Docencia en Educación (CIDE) de la Universidad Nacional (UNA) que ha desarrollado una vasta experiencia en la formación y actualización de docentes para las zonas rurales del país, así como de maestros y maestras indígenas, en los distintos niveles.

b) Comunidades de mujeres Aymaras y TIC<sup>3</sup>

El proyecto pretende ofrecer a las comunidades aymaras (iniciando por las mujeres) y a los grupos minoritarios en situación de pobreza oportunidades de comunicación e integración socio-económica y de formación a fin de lograr autonomía en la utilización de servicios de formación, de información y de desarrollo de iniciativas comunitarias y de inclusión digital, construyendo una poderosa herramienta de formación y de democratización de la enseñanza, favoreciendo el desarrollo de los habitantes de la región, promoviendo la igualdad de oportunidades.

c) Implantación de Red de Vinculación Digital de la Patagonia Austral (ReVinDiPA) para el desarrollo comunitario<sup>4</sup>

---

1 Dentro de la *Convocatòria d'Ajuts de Cooperació al Desenvolupament* que convoca la *Oficina de Cooperació al Desenvolupament i Solidaritat* (OCDS) de la UIB y que son promovidos por la *Conselleria d'Afers Socials, Promoció i Immigració del Govern de les Illes Balears*.

2 Proyecto A/3787/05 - Propuestas metodológicas y de nuevos recursos en la formación de los docentes en áreas rurales: evaluación, seguimiento y alternativas en la Maestría Centroamericana en Educación Rural Semipresencial. Programa de Cooperación Interuniversitaria e Investigación Científica entre España e Iberoamérica (PCI-Iberoamérica) 2005 en la modalidad de proyectos de investigación.

3 Proyecto A/018841/08 – Comunidades de mujeres Aymaras y TIC. Programa de Cooperación Interuniversitaria e Investigación Científica entre España e Iberoamérica (PCI-Iberoamérica) 2008 en la modalidad de proyectos de investigación.

4 Proyecto D/017590/08 - Implantación de Red de Vinculación Digital de la Patagonia Austral (ReVinDiPA) para el desarrollo comunitario. Programa de Cooperación Interuniversitaria e Investigación Científica entre España e Iberoamérica (PCI-Iberoamérica) 2008 en la modalidad de acciones Integradas para el fortalecimiento institucional.

---

La Red de Vinculación Digital de la Patagonia Austral (ReVinDiPA) es una red multisectorial (universidades, sociedad civil, empresas, gobierno nacional, provincial y local, organizaciones no gubernamentales) para la integración de las comunidades de la región patagónica a la Sociedad de la Información. Entre sus objetivos, podemos señalar: 1) Ofrecer a grupos minoritarios y comunidades aisladas y/o en situación de pobreza oportunidades de comunicación e integración socio-económica y de formación. 2) Posibilitar el acceso a la Educación Superior a través de un sistema moderno y adecuado de Educación a Distancia e integrado en la Red. 3) Explorar fórmulas innovadoras para el acceso comunitario a las TIC a fin de optimizar la convergencia de tecnología, servicios de información y desarrollo local y regional, de acuerdo a las características culturales propias de cada comunidad.

### **¿Qué se entiende por brecha digital?**

---

Pueden encontrarse distintas definiciones del concepto de 'brecha digital', pero en cualquier caso es necesario ir más allá del mero acceso a la infraestructura informática que ha sido la interpretación más frecuente hace unos años. Así, la "brecha digital"<sup>5</sup> puede definirse como la diferencia existente entre las personas, comunidades, países o estados, ante la posibilidad de aprovechar las oportunidades proporcionadas por la revolución digital, debido principalmente a la falta de acceso a las tecnologías, a la capacidad para usarlas y a los contenidos relevantes. Es decir, entre aquellas personas que tienen acceso a las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) y las usan como una parte cotidiana de su vida diaria y aquellas

que no tienen acceso a las mismas o que aunque lo tengan no saben cómo utilizarlas.

Cuando hablamos de TIC estamos incluyendo Internet, telefonía, televisión y productos electrónicos de consumo que de manera directa o indirecta, influyen en nuestras actividades socioeconómicas, educativas y culturales, al ser parte de la vida diaria en nuestros hogares, en el trabajo, en la escuela, en las actividades recreativas y de entretenimiento.

En consecuencia, la brecha digital está relacionada tanto con el acceso como con el uso de las TIC. En este sentido, preferimos enfocar el fenómeno desde términos como desigualdad digital, inclusión social digital, o simplemente, inclusión digital, acepciones que presentan una perspectiva más social, dado que parecen considerar los esfuerzos enfocados a reducir la brecha digital.

La inclusión digital está asociada a tres procesos: el primero es la disponibilidad en la comunidad de infraestructura de telecomunicaciones y redes; el segundo, la accesibilidad a los servicios que ofrece la tecnología, y el tercero, las competencias y conocimientos para hacer un uso adecuado de la tecnología (la habilidad para utilizar el ordenador para navegar por Internet, recibir y enviar correo electrónico, generar contenidos con valor personal, educativo o cultural, etc.).

Si analizamos la brecha digital desde una visión tecnológica, ésta resulta un reflejo de la condición socioeconómica, y se suele expresar mediante las limitaciones y falta de infraestructura de telecomunicaciones e informática.

Entiendo, sin embargo, que resulta más interesante la visión de la brecha digital, o mejor,

---

5 Digital Divide en inglés

---

de la inclusión digital asociada al acceso a los beneficios de la digitalización y también a las capacidades de una población o grupo social para utilizar las TIC de manera apropiada y contribuyendo al desarrollo sostenible. Es decir, en términos de competencia digital de las personas en la Sociedad de la Información, y esto no siempre va paralelo a la disponibilidad de las tecnologías. Se transforma en un problema de formación, que requiere políticas educativas.

La humanidad no ha logrado responder a la demanda para superar la exclusión digital y, lejos de ello, ha agravado la situación de desventaja en la que ya se encontraban en la etapa pre-TIC los grupos sociales más vulnerables.

Las TIC han conformado una nueva fuente de producción y organización, desarrollando una nueva economía global donde prácticamente todo está conectado y aquello que no habita en la red difícilmente exista mucho tiempo más. "El punto distintivo más crucial en esta lógica de organización no es la estabilidad, sino la inclusión o exclusión. Las redes cambian de modo implacable: se trasladan, forman y vuelven a formar, en variedades infinitas. Aquellos que permanecen en su interior tienen la oportunidad de compartir y, con el tiempo, aumentar sus oportunidades. Aquellos que la abandonan o se desconectan, verán desaparecer sus oportunidades." (Castells, 1998)

El uso dinámico y en aumento de las TIC puede estar levantando, en consecuencia, nuevas barreras para una parte importante de la población como se ha señalado, pero también puede proporcionar nuevas oportunidades. La elección sobre cuándo, cómo, y de qué forma se deben introducir y diseminar las nuevas tecnologías puede representar la diferencia entre la exclusión y la participación para un gran número de ciudadanos. En este sentido constituye un importante tema de las políticas sociales.

## ¿Cómo se mide la inclusión digital?

---

Para medir estos fenómenos se dispone de distintos indicadores. Entre ellos, el Índice de Penetración de Internet suele ser uno de los más usuales, pero no siempre se mide de la misma manera. Existen otros como el Índice de Acceso Digital o el Índice de Oportunidad TIC que pueden considerarse mucho más interesantes desde una perspectiva de desarrollo.

Los indicadores en cualquier disciplina son útiles para situar las tendencias, realizar comparaciones y, en general, contar con una visión amplia del fenómeno de estudio. Pero al mismo tiempo carecen de la precisión apropiada, y los indicadores no son sustitutos de los análisis detallados.

### a) Índice de Penetración de Internet.

En cuestiones de penetración de Internet a nivel mundial, según Internet World Stats ([www.internetworldstats.com](http://www.internetworldstats.com)), en 2009, Norteamérica tiene un 73,9% de penetración de Internet, Australia/Oceanía un 60,1% y Europa con un 50,1% (en 2006 era del 39%). Mientras que en las regiones donde se encuentran países menos desarrollados, por ejemplo en Latinoamérica la penetración de Internet es del 30% (16% en 2006) y en África no llega ni al 7%. Para este organismo, el índice atribuido a España es del 70,6% por encima de la media europea.

Como en tantos otros asuntos, aquí el índice se ve según el cristal con que se mira. Así, los datos que maneja Tatum difieren bastante. En el Informe de Internet en España y en el mundo esta consultora señala que a pesar de que la penetración media de usuarios de la UE se sitúa actualmente en la mitad de la población con un 51,9%, España se encuentra por debajo de la media con un 43,3%.

---

Para Baleares y basándose en el Estudio General de Medios establece para 2009, 54,9 %, por encima de la media española, pero con la peculiaridad de que es la comunidad autónoma que menos creció respecto a 2008.

#### b) Networked Readiness Index

Otro indicador importante es el NRI (Networked Readiness Index) del World Economic Forum (WEF, <http://www.weforum.org/>), que mide la preparación de un país o comunidad para participar y beneficiarse de las TIC atendiendo a tres componentes: El ambiente para las TIC brindado por un país o comunidad en particular; la preparación de las personas clave de la comunidad tales como individuos, negocios y gobierno, y la utilización de las TIC entre las personas o grupos interesados. De acuerdo con este índice, España ha pasado del puesto 31 (4,7) en 2005-06 al 34 en 2008-09 (4,5), por detrás de Portugal, República Checa, Eslovenia, Qatar o Chipre, en un ranking liderado por Dinamarca y Suecia con índice por encima de 5,8.

#### c) Índice de Acceso Digital

Otro de los índices, quizás de los más interesantes, es el Índice de Acceso Digital<sup>6</sup> que mide la capacidad global de los ciudadanos de un país para acceder y utilizar las TIC. Creado por la UIT (Unión Internacional de Telecomunicaciones, [www.itu.ch](http://www.itu.ch)) está integrado por ocho variables clasificadas en cinco categorías: Calidad, Infraestructura, Conocimientos, Accesibilidad, y Utilización (ITU, 2003). Introducido en 2003, es considerado como el primer esfuerzo para clasificar a las economías mundiales respecto a las TI. Aunque no se ha vuelto a publicar, sí se han generado a partir del mismo otros índices como el Índice de Oportunidad Digital y,

sobre todo, un debate sobre la definición y los indicadores de las posibilidades de acceso a las TIC.

#### d) Índice de Oportunidad TIC

El Índice de Oportunidad TIC o ICT-01 es la fusión de dos iniciativas bien conocidas, el anterior Índice de acceso Digital (DAI) de la UIT y el Infoestado (del Observatorio de la Brecha digital de Orbicom IE/Infostate). Lo interesante de este índice reside en el fundamento conceptual del mismo al introducir las nociones de infodensidad de un país y de infouso. Infodensidad se refiere tanto a Redes (Líneas telefónicas por cada 100 habitantes; teléfonos celulares por cada 100 habitantes; ancho de banda internacional -Kbs por habitante-), como a habilidades (alfabetización de adultos; población escolar). Infouso hace referencia al aprovechamiento (televisores en hogares; ordenadores por cada 100 habitantes; usuarios de Internet por cada 100 habitantes) y a la intensidad (Usuarios de banda-ancha; tráfico telefónico saliente internacional en minutos per cápita) (ITU, 2007)

Como puede entenderse, la limitación de la infraestructura no puede ser considerada el principal obstáculo para superar la brecha digital. En estos últimos índices puede verse que la disponibilidad de la educación, por ejemplo, viene a ser también uno de los factores importantes.

Sea atendiendo al estado de la infraestructura, se atendiendo a la evolución de la inclusión digital, lo que dejan claro los distintos índices es que, en el contexto global, desafortunadamente no todos tenemos acceso a la tecnología de manera equitativa, condición que se observa claramente entre los países desarrollados y los subdesarrollados. Todavía hay poblaciones en el mundo que no

---

6 DAI, por sus siglas en inglés Digital Access Indicator

---

tienen acceso al teléfono, ni siquiera a los servicios básicos fundamentales como el agua y electricidad. Según cifras de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en el 2002 aproximadamente mil millones de personas carecían de agua potable.

Por eso suele ser habitual encontrar planteamientos como el dilema si no será más importante el acceso a los servicios básicos en lugar del acceso a la tecnología, en la línea del dilema de Gates.

La brecha digital es un concepto relativo y su evolución no puede estar sujeto a fáciles generalizaciones, pero debemos reconocer que los indicadores estadísticos han sido centrales en el proceso de políticas para la Sociedad de Información. De ahí la importancia que adquieren iniciativas y proyectos en este ámbito, como el Índice de Oportunidad del ITU o el Proyecto SIBIS<sup>7</sup>. Este proyecto constituye un buen ejemplo de lo que venimos diciendo al desarrollar indicadores modelos para la supervisión del desarrollo hacia una Sociedad de Información mas inclusiva, tomando en cuenta "La acción de e-Europa on line." Para ello se concentra en nueve temas de interés: Acceso y telecomunicaciones; internet para I+D, seguridad y confiabilidad; educación; trabajo y habilidades; inclusión social; comercio electrónico; e – Gobierno; e – Salud.

### ***Las distintas brechas digitales***

---

Tanto la brecha digital como la informativa y la educativa contribuyen a otras brechas de desarrollo que, a su vez, incide sobre ellas. La pobreza informativa y formativa son componentes clave del significado moderno de la pobreza. En este sentido Martínez (2005)

señala con respecto a la Brecha Digital "Creo que ha sido una buena conceptualización mediática, que ha sido una frase para los medios, pero que también encierra mucha hipocresía. La brecha digital no es consecuencia de las tecnologías, no tiene nada que ver con ellas y no es digital: es una brecha sociológica, económica, en la alimentación, en la sanidad y en la educación".

Habitualmente, se asocia la brecha digital con los ordenadores e Internet, sin embargo la tecnología digital va más allá: todo tipo de comunicaciones digitales móviles, videojuegos, etc. Pero quizá un aspecto digno de especial atención es que la brecha digital es un fenómeno presente en cualquier escala, desde la macroeconómica, donde es posible comparar el acceso a la tecnología de continentes, regiones y países, la comparación de la densidad telefónica en el norte, centro y sur, el índice de penetración de Internet, hasta la nanoeconómica, entre los distintos miembros de un hogar, la brecha generacional entre padres e hijos, etc. .

Así pues, la brecha digital hay que analizarla en el conjunto de otras brechas, que a su vez se acumulan para generar desigualdades que inciden directamente en la inclusión/exclusión digital:

#### a) Brecha digital de Género

A nivel mundial, y también a nivel europeo, se observa cierta relación entre el nivel de desarrollo de la Sociedad de la Información en los países y el nivel de desigualdad respecto al género (menor entre los países más desarrollados). Esta brecha, junto al nivel de desarrollo, presenta una desigualdad relacionada con la edad y, sobre todo, de carácter cultural. De acuerdo con el informe 'La

---

<sup>7</sup> SIBIS ("Statistical Indicators Benchmarking the Information Society") surgido en el contexto del IST-26276-SIBIS Project y promovido por la Comisión Europea para la Sociedad de la Información.

---

Sociedad de la Información en España (Fundación Telefónica, 2008), en todos los países la desigualdad es a favor de los hombres menos en Estonia que muestra una leve desigualdad a favor de las mujeres. En España hay un nivel de desigualdad superior a la media europea aunque en el último año esta distancia se ha acortado.

Se puede apreciar cómo la brecha se va reduciendo en los estratos más jóvenes, hasta el punto de que en el segmento de población entre 16 y 24 años esta desigualdad es prácticamente cero en España y en Europa.

Es una brecha que está muy vinculada a la edad y en la que además del efecto del relevo generacional también se han producido descensos de la desigualdad dentro de los diferentes segmentos con los años. En cualquier caso, la desigualdad se mantiene con una leve tendencia a descender, aunque esta tendencia no es tan rápida como sería deseable y se tardarán todavía bastantes años hasta que desaparezca esta desigualdad (en España es de 11,36 % según la Fundación Telefónica, 2008).

Obviamente en las zonas rurales y en los grupos más pobres, esta brecha es mayor y, sobre todo, con mayor impacto.

#### b) Brecha de Edad

La relación entre edad y cuota de acceso a Internet es evidente, aunque hay que distinguir países en los que la Sociedad de la Información está más avanzada, y los que se encuentran en estados más iniciales, ya que siguen patrones bien diferentes.

En España, al igual que en el resto de los países, hay un nivel de penetración mucho más alto entre los jóvenes, el cual va disminuyendo según se incrementa la edad de la población, según un modelo de adopción como el de los países bastante avanzados (altos niveles

entre la población joven, niveles aceptables en la población de edad intermedia y todavía bajos niveles en la población más madura).

#### c) Tamaño de la población.

Habitualmente el tamaño de la población en la que se vive también es un factor que influye en los niveles de acceso a Internet. Hasta ahora, sí es cierto que había habido un déficit de infraestructuras TIC en las poblaciones menores que ya ha sido prácticamente corregido con iniciativas dentro del Plan Avanza, p. e. Uno de los motivos de esta diferencia es la mayor inercia en las zonas menos pobladas al cambio, con unos hábitos diferentes y generalmente también con una pirámide de población con mayor peso de los segmentos de personas de más edad.

La dispersión geográfica, el habitar en zonas rurales, tienen un gran impacto en las desigualdades frente a la inclusión digital.

#### d) Otras brechas: De clase social, de situación laboral, de nivel de estudios, idioma.

Todas estas brechas se reflejan en la brecha digital. Por ejemplo, las diferencias considerando como variable la clase social o el nivel de estudios son tan grandes como las diferencias relacionadas con la edad. También se encuentra gran relación entre las variables «situación laboral» y «edad».

### **Panorama acerca de la inclusión/exclusión digital**

---

¿Qué está ocurriendo para que haya personas, comunidades, países, estados,.. que no tienen acceso a las TIC o no han aprendido a utilizarlas?

Es indudable que existen enormes diferencias, no solo en temas de formación y com-



---

petencias TIC, imprescindibles para una verdadera inclusión, sino también y sobre todo en disponibilidad tecnológica. Tomemos algunos datos como ejemplo:

- Existen brechas que separan grandes regiones del planeta. Mientras que casi la mitad de la población en las economías desarrolladas usan Internet, un 1 % solamente de la población del África subsahariana estaba online en 2003.
- En el sector de los teléfonos móviles, encontramos economías que disponen de mayor número de móviles que de población (Italia, Luxemburgo,...), mientras que otros como R.D. Congo, Etiopía tienen una penetración menor del 3%.
- En 2008, la penetración de telefónicos móviles en los países en desarrollo alcanzó el índice que Suecia presentaba 9,4 años antes; pero para el índice de mortalidad infantil en los países en vías de desarrollo estaba en 2007 al nivel de Suecia hace 72 años.
- En África, solamente uno de cada 1000 habitantes posee banda ancha fija, mientras que en Europa dicho índice alcanza los 200 por mil.
- En relación al coste de las Tecnologías de la comunicación, encontramos en África, el costo de las TIC representa el 41 por ciento de la renta media mensual de la región. En Europa, donde los niveles de ingresos son más altos, los precios relativos de los servicios de telecomunicaciones son los más bajos.

Independientemente de la accesibilidad, las TIC pueden contribuir a elevar la calidad de vida de las personas que la utilizan de una manera adecuada en sus actividades. La tecnología es una herramienta cuyos efectos, beneficiosos o perniciosos, dependen del

uso, pero que en determinadas circunstancias contribuye a potenciar capacidades de las personas. Estamos hablando entonces de las TIC como instrumentos para promover el desarrollo humano, entendido éste como el conjunto de procesos que amplían las opciones (libertades) de las personas para una vida digna y duradera.

En este sentido, el octavo Objetivo de Desarrollo del Milenio, relativo al paternariado mundial para el desarrollo (la meta de los países ricos), incluye un objetivo referido al uso generalizado de las TIC<sup>8</sup>. La horizontalidad de las TIC en el desarrollo sería motivo casi suficiente para justificar su amplia integración.

La red se adapta, cruza continentes, comunica y desarrolla a aquellos que ya están conectados, los especialistas pueden emigrar, los turistas pueden cambiar de destino, la red puede evitar territorios y fronteras, pero aquellos ciudadanos que quedaron atrapados en su contexto y no lograron incluirse quedarán abandonados a su suerte en los umbrales del desarrollo. Con suerte serán "inmigrantes digitales" pero no estarán incluidos (Prado, Salinas y Perez Garcias, 2006).

En su momento, Castells (1998) ya hizo mención de este asunto: "Es urgentemente necesario invertir esta espiral descendente de exclusión y utilizar las tecnologías de información y comunicación para potenciar a la humanidad. La reintegración del desarrollo social y crecimiento económico en la era de la información necesitará una mejora tecnológica masiva de los países, empresas y hogares alrededor del mundo –una estrategia del más alto interés para todos, incluyendo el mundo de los negocios. Habrá que invertir de modo espectacular para hacer una revi-

---

<sup>8</sup> El Grupo de Tareas sobre las TIC de Naciones Unidas (*UN ICT Task Force*) preparó para la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información un estudio sobre aplicaciones de las TIC a cada una de dichas Metas [UN ICT Task Force, 2003].

---

sión del sistema educacional en todas partes. Será necesario establecer una red mundial de ciencia y tecnología, en la que las universidades más avanzadas estarán dispuestas a compartir sus conocimientos y experiencia para el beneficio de todos. El objetivo debe ser invertir, de manera lenta pero segura, la marginalización de países o ciudades o vecindades en su totalidad, de modo que el potencial humano que hoy se desperdicia pueda volver a invertirse”.

La tarea no es fácil, los cambios en Educación son lentos, los rápidos avances tecnológicos nos obligan a la formación continua y a una permanente evaluación social de nuestra actividad, el camino es la cooperación, el intercambio, el desarrollo de capacidades cognitivas en el ciudadano que le permitan no sólo “habitar” la red si no también procesar la información, transformarla en conocimiento, y compartirla. Es una tarea individual, pero también lo es social, comunitaria, e institucional.

La llamada ‘brecha digital’ se manifiesta como una nueva brecha de desarrollo, en particular en el contexto del paradigma de la ‘Sociedad Red’ de Castells (1998). Mucho se ha avanzado cualitativamente en el aprovechamiento de las TIC para el desarrollo humano en pocos años. Sin embargo, para muchas personas conocedoras del uso de estas nuevas tecnologías en el ámbito del desarrollo y la cooperación, el avance ha sido lento, insuficiente, esporádico y, desde luego, carente de estrategia o planificación. (Azevedo, 2008)

Como se ha visto, tanto la brecha digital como la informativa contribuyen a otras brechas de desarrollo y a la pobreza informativa, y este mismo autor expresa el problema claramente cuando establece que el papel de las TIC en el desarrollo se basa en que son buenas herramientas para manejar la información: “Si la información es un recurso

esencial para el desarrollo humano, entonces las TIC tienen el potencial de formar parte del kit de herramientas básicas para el desarrollo humano. Por tanto, la utilidad de las TIC para el desarrollo humano se deriva fundamentalmente del valor de la información para actores y procesos de desarrollo”.

Hay una diferencia cualitativa importante entre alguien que ya está excluido y necesita entender y usar las TIC y alguien que solo necesita conocimiento formal para entrar. Y, en su caso, con la mera presencia física de equipos y acceso a servicios no es suficiente, ya que el uso no representa necesariamente un uso significativo.

### **¿Cuál es la posición de Baleares ante la brecha digital?**

Tal como venimos viendo, la brecha digital nos afecta personal y socialmente, ya que se presentan desigualdades a distintos niveles. Queremos abordar aquí tanto la posición respecto al interior, pero también respecto al exterior. No tendría sentido ocuparnos solamente de las desigualdades interiores con ser importantes e ignorar las dramáticas brechas que aparecen en el exterior.

a) ¿Puede hablarse de brecha digital en Baleares?

A pesar de disfrutar de una posición relativamente por encima de la media española, es indudable que las desigualdades respecto al acceso y uso de las TIC en nuestra comunidad ofrecen elementos de análisis y de ámbitos de intervención importantes.

En este sentido, una visión desde el interior de Baleares, según los indicadores al uso, seríamos una comunidad que está por encima de la media de las comunidades autónomas. Como se dijo, Baleares presenta un

---

Índice de Penetración de Internet de acuerdo con el Estudio General de Medios para 2009 de 54,9 % por encima de la media española que sería del 49,3 %, pero con la peculiaridad de que es la comunidad autónoma que menos creció respecto a 2008.

Pero, si los indicadores y medias son engañosos, en Baleares estas cifras pueden disfrazar una realidad bastante preocupante. Es verdad que en la mayoría de índices Baleares se encuentra en una buena posición respecto a las otras comunidades españolas. Si atendemos a otros índices como el disponer de ordenador en el hogar en el estudio dirigido por Sureda sobre jóvenes de 15-16 años (2008) se establece que este índice es de 85% en Baleares<sup>9</sup>, muy por encima del de España (63,6 %) o de la UE25<sup>10</sup> que es del 57% y UE15 sobre el 60% solo estaría superado por Holanda. En el mismo estudio se establece en el 94,4 % de los jóvenes de 15 y 16 años como usuarios de Internet, cifra similar a la obtenida en un estudio sobre competencias tecnológicas con una muestra de estudiantes (Pons y Salinas, 2008), siendo también un valor más elevado que los que se presentan en otros estudios de nuestro entorno.

Pero también encontramos indicadores preocupantes. Por ejemplo: De acuerdo con el informe de Telefónica (2008) y con datos de 2007, el 99% de los centros del Área de Educación en Baleares disponen de banda ancha. En el Informe Orange (2009), sin embargo cuando se estudian los centros de educación primaria y secundaria con conexión de banda ancha por CC.AA. en el curso 2006-2007 sobre el total de centros solamente el 5,3 % de los de Baleares disponen de banda ancha. Este mismo informe establece

en el curso 2006-2007 una ratio de 12,6 alumnos por ordenador, la más alta de todas las comunidades autónomas.

Como hemos podido ver la brecha digital siempre está asociada a otras (culturales, económicas,...) y los indicadores que hacen referencia a abandono escolar en Baleares y al nivel de formación de la población son bastante elocuentes. Tendríamos que considerar indicadores que hablen de competencias digitales en términos de e-ciudadanía, etc..

Hay que pensar que en una economía como la balear muy inclinada a los servicios, las TIC toman un protagonismo importante y está claro que no podemos pensar en trabajadores con competencias digitales, trabajadores del conocimiento, si antes no son ciudadanos de la sociedad de la información.

En cuanto a los jóvenes, en una muestra de estudiantes de secundaria, bachillerato y primer año de universidad (Pons y Salinas, 2008), presentan un nivel medio de competencias tecnológicas, similar al de Andalucía, País Vasco o Galicia<sup>11</sup>, con unos resultados ligeramente superiores. En relación a la percepción de las propias competencias tecnológicas varía en porcentaje desde 6,84 en Bachillerato a 5,63 en los estudios universitarios. Pero si atendemos a las competencias reales, el porcentaje de respuestas correctas varía desde el 59% en bachillerato al 38% de los estudiantes de Garantía Social.

En el ámbito laboral, solamente un poco más del 20% de los empleados reciben formación por parte de la empresa, siendo la media nacional del 27,7 %. En cuanto a la población general, es la comunidad autónoma donde

---

9 Este índice sería comparable solamente al segmento estudiantes tanto a nivel español como europeo, que suele mejorar los datos del segmento jóvenes.

10 UE25 y UE15 hacen referencia a la Unión Europea de los 25 países, o de los 15.

11 Comunidades en las que se ha realizado el mismo estudio.

menos porcentaje de población realiza cursos de informática.

Parece necesario un estudio en nuestra comunidad que contribuya a realizar el mapa de accesibilidad a las TIC, por ámbitos Geográficos, pero también por grupos humanos y conocer el nivel de competencia digital (competencia en el manejo y gestión de la información y no solamente competencias tecnológicas) de los grupos más sensibles.

Puede estar ocurriendo que la enorme potencia que tiene sectores asociados a I+D+I (clusters como TURISTEC de TIC en turismo, grupos de empresas de servicios muy bien posicionados en la explotación de las posibilidades de las TIC, etc...) actúen de alguna manera como un espejismo.

Se ha señalado que un indicador clave para analizar la inclusión digital está relacionado con el nivel de educación y con las competencias tecnológicas e informativas. En este aspecto, Baleares presenta indicadores preocupantes al liderar la tasa de abandono escolar por delante de otras comunidades autónomas. En Baleares, de acuerdo con el informe de la Fundación Caixa de Catalunya, están fuera del sistema educativo el 33,9% de mujeres y un 45% de los varones en las edades comprendidas entre 18 y 24 años, que sólo cuentan con Educación Secundaria. De esta forma, el archipiélago se situaría por encima de la tasa de abandono escolar en España, que se sitúa en torno a un 29,9%, por lo que, en opinión de esta fundación, se hace obligatorio adoptar "medidas urgentes" en política social, educativa y económica. Además, recuerda que la tasa europea muestra un índice de entre un 15,4 y un 17,5%.

En este ámbito, para lograr una mayor inclusión digital y fortalecer así el potencial digital de nuestra comunidad parece urgente:

- Brindar a los jóvenes en situación de desempleo -y realidad social compleja- una capacitación que les permita adquirir competencias básicas y específicas para facilitar su acceso al mundo del trabajo. Entre ellas, obviamente, competencias tecnológicas y de gestión de la información digital.
- Considerar que la inclusión digital no se logra solo con la mayor o menor penetración de los productos y servicios tecnológicos, a menos que se acompañe por una fuerte estrategia de capacitación que permita la inclusión de los excluidos.

b) ¿Qué hacer desde Baleares respecto a la cooperación en temas de inclusión digital?

Al mismo tiempo que políticas de inclusión digital para el fortalecimiento y mejora de la Comunidad Autónoma, la posición de Baleares en el mundo requiere una renovada orientación política para poder asumir un papel protagonista en relación a las TIC y el desarrollo humano, tanto si se trata de proyectos de cooperación asociados a proporcionar accesibilidad, competencias digitales, etc., como del uso de las TIC como instrumento real de cooperación, donde pueden jugar un papel estratégico aquellos sectores más avanzados del empresariado, las instituciones políticas y las educativas.

Se trata de considerar el valor de la información y el conocimiento como elementos de desarrollo. Y esto depende de:

- su contribución a la ampliación de opciones; p.e la educación (que genera capacidad), o el acceso a información sobre oportunidades de trabajo/negocios.
- Cómo ayude a reducir los obstáculos al desarrollo; por ejemplo, información a profesionales de la salud sobre prevención/tratamiento de VIH/SIDA o sobre derechos de minorías étnicas para una ONG.

---

Así, pues, las TIC tienen en la sociedad actual un papel clave en el desarrollo humano al constituir herramientas para el acceso, generación, procesamiento, almacenamiento y distribución de información. Tanto en el ámbito del desarrollo de nuestra economía y nuestra sociedad, como en la intervención en proyectos de cooperación para contribuir al desarrollo de otras sociedades, Baleares puede seguir las vías que el PNUD establece:

- facilitar el acceso y difusión de información y la creación de conocimiento
- ayudar a países en desarrollo a alcanzar y formar parte de la economía del conocimiento; y
- como potenciadores (enablers) del desarrollo al favorecer el empoderamiento de la gente, a nivel local y de comunidad.

A nuestro parecer, proyectos como los descritos al inicio y otros que se desarrollan asociados a la mejora de la accesibilidad a las TIC en África y América Latina marcan algunas de las líneas preferentes de intervención. Se ha de considerar, no obstante, que todavía suponen acciones dispersas y poco coordinadas. Pero todas ellas trabajan desarrollando proyectos que favorecen la igualdad de oportunidades para colectivos en riesgo de exclusión digital en el acceso a las TIC, un su uso y en la mejora de la calidad de vida, poniendo rampas a la Sociedad de la Información mediante los criterios de "diseño para todos":

– La creación de entornos tecnológicos y comunidades virtuales protagonizadas por las mujeres de un entorno local determinado. Esto aporta ventajas al facilitar la comunicación, poniendo en conexión todos los recursos útiles para las mujeres (asociaciones, empresarias, recursos de empleo, cultura, ocio, etc) vinculados al entorno y a éstos con las instituciones. Este flujo positivo es de doble sentido, pues potencia la relación de las administraciones o instituciones que

impulsen el plan con las personas y redes de su entorno, y también las mujeres obtienen así un recurso de primer orden para la difusión de sus actividades y la participación en convocatorias, subvenciones, actividades, etc. convirtiéndose en protagonistas de su propio desarrollo. Otra de las ventajas es que facilita el trabajo en red entre los recursos de la comunidad virtual para la realización de actividades dentro o fuera de la red. Este trabajo puede servir para la proyección externa del territorio en cuestión (municipio, provincia, país).

– La existencia de comunidades virtuales bien gestionadas fortalece el tejido social de un territorio. Si la comunidad virtual está vinculada a un territorio local repercute positivamente en la imagen externa del mismo, ya que atrae todo tipo de interacciones -culturales, económicos, políticas- en función de unos intereses similares, p.e. en actividades relacionadas con las mujeres. Es imprescindible trabajar en unos contenidos de la red no excluyentes en los distintos ámbitos: en la información, la economía, la cultura, la ciencia, la sociedad. Las administraciones deben desarrollar servicios para una "Internet de proximidad" que faciliten la resolución de la gestión de lo cotidiano, basada en facilitar la mediación que hacen las mujeres entre el entorno familiar y los servicios que ofrecen el Estado del bienestar.

– En el contexto rural, a pesar de las limitaciones económicas, de equipamiento e infraestructura, las posibilidades que las TIC pueden ofrecer para los habitantes de estas zonas constituyen una puerta a la actualización, a la finalización o seguimiento de estudios superiores o a la capacitación y al desarrollo de habilidades de autoaprendizaje e investigación. Sobre todo, podrían constituirse en un medio de inclusión social y en un mecanismo de empoderamiento. Esto, claro está, siempre y cuando estos programas sean pensados, diseñados y desarrollados desde

las necesidades y particularidades de los pobladores de estas regiones, con la participación y seguimiento de estos, y su involucramiento como actores y no como espectadores de consulta. No obstante, este proceso presenta grandes dificultades, pues las evidencias muestran que en la práctica, y no solo por cuestiones de acceso, las TIC siguen construyéndose como medios educativos de gran efectividad solo para unos cuantos, y como mecanismo indirecto para el mantenimiento de la inequidad educativa, social y económica, en muchos casos.

– La distancia social está fuertemente asociada a la localización geográfica de los hogares. En efecto, el acceso a internet está altamente concentrado en las zonas urbanas, especialmente en las áreas metropolitanas (...) el acceso a la red desde los hogares situados en áreas rurales es sorprendentemente bajo. Estas nuevas tecnologías son una potente herramienta de integración aún para regiones o individuos ubicados en sitios inhóspitos y, hasta hace poco tiempo, condenados al aislamiento. Pero también tiene un fuerte efecto de exclusión para quienes quedan al margen de su uso. En consecuencia, en una misma área o zona podrían convivir comunidades o individuos que aprovechan todas las ventajas de las TICs junto con otros que aún deben desenvolverse sin su ayuda. Incluso entre los que accedan a la red persistirán severas diferencias.

– Pero también hay otros colectivos que requieren de adecuadas acciones de inclusión digital:

- Personas con diversidad funcional, sin movilidad en manos y brazos: dada la persistencia de barreras arquitectónicas en el medio físico y las dificultades que con frecuencia encuentran para desplazarse el acceso al ordenador para estas personas resulta esencial, ya que puede suponer formación, trabajo, ocio, relaciones.

- Personas con discapacidad intelectual: en el teléfono móvil y en la fascinación que ejerce sobre jóvenes y adolescentes vimos una oportunidad de poder aprender jugando mediante el desarrollo de juegos educativos y hacerlo con una visión integradora: jóvenes y adolescentes con discapacidad intelectual son usuarios de esta tecnología, como millones de adolescentes en todo el mundo.
- Personas Mayores: las personas que han concluido su actividad laboral sin contacto con la tecnología son uno de los colectivos con mayor riesgo de exclusión digital. Una vez descartado el aliciente profesional o de formación para acercarse a las TIC el motor de aprendizaje fundamental es la emoción: de comunicar, de compartir y, muy especialmente, poder aportar su experiencia a estos nuevos lenguajes.

Estadísticas e índices muestran enormes disparidades entre los países en cuanto a los índices de desarrollo humano, conectividad y número de personas en edad escolar que se encuentran dentro del sistema educativo. Para lograr la transformación educativa, en primera instancia se deben identificar necesidades y características de las regiones con mayor índice de marginación. Aquí, las TIC podría representar un motor de cambio educativo, y desde luego, se centrarían en un área de acción prioritaria: responder a los requerimientos educativos y sociales de poblaciones tradicionalmente excluidas desde su voz, desde sus aportes, sus retos, sus dificultades y sus logros.

Tampoco debe olvidarse que la brecha digital interna, por su extensión y profundidad es un elemento que seguramente tendrá una influencia significativa para los países en desarrollo, ya que tanto en términos de regiones como de individuos la difusión de las TICs está alterando la distancia geográfica, redefiniendo conceptos básicos como el de cercanía, así como nuestra percepción del tiempo.

---

Se ha repetido que la utilidad de las TIC para el desarrollo humano es una función del valor de la información en cada contexto determinado. Así pues es difícil establecer algunas bases para el uso de las TIC como herramientas de desarrollo. En cualquier caso, pueden contemplarse como criterios básicos para el análisis de viabilidad del uso de las TIC en una situación determinada:

- para qué sirve la información en ese caso
- cómo la recogen, transforman y comunican los actores locales
- qué necesidades de información no están satisfechas
- qué usos de la información pueden añadirse o mejorar a los ya existentes.

### ***A modo de reflexión***

---

Al afrontar el tema de la inclusión digital, consideramos que la clave está en una mayor participación ciudadana en la elaboración de políticas. Incrementar el acceso a las TIC no reducirá la pobreza. Pero existe un verdadero peligro de que la falta de acceso a las TIC haga más grave la exclusión social y cree nuevas formas de exclusión. En este contexto, nos parece esencial que las redes de la sociedad civil participen en los procesos de políticas de TIC y realicen un seguimiento en todos los planos –mundial, regional y nacional (Prado, Salinas y Perez Garcías, 2006).

La inclusión digital está conectada con los niveles de formación y las competencias tecnológicas y de gestión de la información de las personas. Así las cosas, es innegable el potencial que las TIC ofrecen a la Educación, tanto en el sentido de servir como promotoras de igualdad y medio para la escolarización, como en lo que respecta a la consagración de estratos y diferencias sociales. Por lo tanto, importa investigar acerca de las TIC y sus múltiples utilidades en los sistemas edu-

cativos en todo tipo de programas dirigidos a cualquier edad, con los objetos de estudio más diversos, con las propuestas más novedosas e interesantes.

Por otra parte, vale la pena preguntarse qué pasa con los residentes de los países del tercer mundo; con los habitantes de zonas indígenas, con los campesinos y con los pobladores de barrios marginales o en riesgo social en los países en vías de desarrollo. Pero también, ¿Qué pasa con los inmigrantes en los países desarrollados y en el “segundo mundo”? ¿Qué ocurre con los estudiosos e intelectuales de los países o regiones más pobres (por no mencionar a los obreros, campesinos ni amas de casa)? ¿Qué pasa con quienes no tienen acceso a un ordenador, a una capacitación sobre cómo emplearlo o un entorno estimulante que les motive a iniciar el reto?

Avanzar en la inclusión digital, supone en este contexto, avanzar en todos sus flancos:

- En la mejora del acceso a la información para todos, incluyendo la accesibilidad y utilidad de las TIC, la reducción en los costos globales, etc.
- En la mejora de la Formación en TIC: Acceso a TIC en las escuelas, formación de formadores, recursos educativos, programas de capacitación en TIC.
- En la mejora de la calidad de vida de los grupos vulnerables: Las oportunidades para las mujeres, apoyo para las personas mayores, desempleados, minorías étnicas, apoyo para los hogares de bajos ingresos,...
- En la mejora del incremento del conocimiento: adopción de políticas de e-inclusión, conectar en una red a las organizaciones de apoyo, conocimiento de actividades de apoyo,...

Puede ser oportuno terminar estas reflexiones con un fragmento de la Declaración de la Sociedad Civil (2003) de Ginebra:

"Aspiramos a construir sociedades de la información y la comunicación en donde el desarrollo se enmarque en los derechos humanos fundamentales y esté orientado a lograr una distribución más equitativa de los recursos, que conduzcan a eliminar la pobreza en el sentido de un ambiente sostenible

de no explotación. Para ello, consideramos que las tecnologías pueden utilizarse como medios fundamentales, y no así como fines en sí mismas, por lo cual reconocemos que reducir la brecha digital es un paso más, entre otros, en el camino para conseguir el desarrollo en favor de todos y todas."

### **Referencias**

AIMC (2009): Audiencia de Internet en el Estudio General de Medios (EGM). AIMA, Madrid.

AZEVEDO, M. (2008): Los desafíos para la integración de las TIC en una cooperación en red. Cooperación 2.0, I Encuentro Internacional sobre TICs para el Desarrollo. FIDMA, Gijón.

CAIXA CATALUNYA (2009): Informe-09 de la Inclusión Social. Fundación Caixa Catalunya

CARVAJAL, V. (2008). "La implementación de TICs desde la pedagogía rural". Pixel-Bit. Núm. 31 Disponible en <http://www.sav.us.es/pixelbit/articulos/n31/n31art/art3108.htm>

CASTELLS, M. (1998) "La Era de la Información. Economía, Sociedad y Cultura." Vol. 3, Alianza Universidad, Madrid.

Declaración de la Sociedad Civil, Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información Ginebra, 8 Diciembre 2003

FUNDACIÓN ORANGE (2009): 2009 eEspaña. Informe anual sobre desarrollo de la Sociedad de la Información en España. Fundación Orange, Madrid.

FUNDACIÓN ORANGE (2009): España 2009. Informe anual sobre el desarrollo de la sociedad de la información en España. Fundación Orange, Madrid.

FUNDACIÓN TELEFÓNICA (2008): La Sociedad de la Información en España, 2008. Fundación Telefónica, Madrid

GIL, G. (2003), "Discurso do ministro Gilberto Gil na solenidade de transmissão do cargo", Brasília, s. e.

Informe TATUM Internet (2009): Informe de Internet en España y en el mundo. TATUM, Madrid.

INTERNATIONAL TELECOMMUNICATION UNION (ITU) (2003), "World Telecommunication Development Report 2003. Access Indicators for the Information Society", Geneva, International Telecommunication Union (ITU).

INTERNATIONAL TELECOMMUNICATION UNION (ITU) (2007), "Measuring the Information Society", Geneva, International Telecommunication Union (ITU).



---

MARTÍNEZ, F. (2005): "Perfiles y exigencias del nuevo profesor". Conferencia. EDUTEC'05. Congreso internacional sobre Formación del profesorado y Nuevas Tecnologías. Santo Domingo. [Fecha de acceso: 12/12/2007]

<<http://www.ciedhumano.org/files/CongresoEDUTEC05/CONGRESOEDUTEC05IPUBL.html>>

ONTSI (2009): La sociedad en red. Informe de la sociedad de la información en España 2008 (edición 2009). Secretaría de Estado de Telecomunicaciones y para la Sociedad de la Información. Ministerio de Industria, turismo y comercio, Madrid.

Per part dels joves de les Illes Balears d'entre 15 i 16 anys. Fundació IBIT, Palma de Mallorca

PONS, B. y SALINAS, J. (2008): Competències tecnològiques dels alumnes i professors de les Illes Balears. En March, M. (Dir): Anuari de l'Educació de les Illes Balears 2008. Fundació Guillem Cifre de Colonya, Palma de Mallorca.

PRADO, M., SALINAS, J., PÉREZ GARCÍA, A., (2006): Inclusión Social Digital. Una aproximación a su clasificación, Congreso Internacional Edutec 2006, Tarragona, España. <http://edutec.urv.net/cast/comunicacions.html>, full text: <http://www.prodei.net/ebook/editorial.htm> (14 May 2007)

SALINAS, J.; DE BENITO, B.; PÉREZ, A.; MARQUES E.; BAIN E.; RAMOS S. (2009): Community development of a multimedia resource network in southern Patagonia for knowledge society IADIS International Conference E-Society 2009 ELEARNING. IADIS International Conference. Proceedings. Barcelona.

SCIADAS (ed) (2005): From the Digital Divide to DIGITAL OPPORTUNITIES: Measuring Infostates for Development. Orbicom/ITU.

SUREDA, J. (Dir) (2008): Les TIC i els joves a les Illes Balears. Equipament i usos de les tecnologies de la informació i la comunicació. Fundació IBIT, Palma de Mallorca.

# El treball social

## en el context de la crisi econòmica actual

**I Laureano de la Cruz Miró**

*President del Col·legi Oficial de Treball Social de les Illes Balears*

Parlar o fer referència al treball social sempre m'ha semblat un tema que imposa respecte, i encara més si la reflexió que es vol compartir amb la resta dels professionals del treball social es fa en un context de crisi social i econòmica que ens qüestiona tota l'estructura social actual a tots els nivells. També és oportú assenyalar que la nostra professió sempre ha tingut un component ideològic important, ja que la nostra tasca sempre implica anàlisi de la realitat social, una realitat de la qual el professional del treball social també és membre i que l'afecta en tots els sentits com a individu d'una determinada estructura social. Si no és així, no podem parlar de treball social en un sentit conceptual clar i delimitat.

Per fer referència a la crisi social i econòmica actual, hem de recordar les arrels d'una situació immediatament anterior que a les Illes Balears, i a Palma en particular, té unes característiques que la fan única. En el període anterior a la crisi, ens trobàvem en una estructura social en què la possibilitat de tenir una feina era a l'abast de la majoria de la població activa, i en què el sector turístic

(malgrat la queixa permanent dels empresaris del sector de l'hostaleria) incentivava la deserció del sistema educatiu superior, ja que la temptació dels doblers ràpids fan complicat que els adolescents i joves vulguin fer l'esforç d'estudiar quatre o cinc anys més. El consumisme com a praxi econòmica i com a filosofia de vida dóna una aparença de benestar social (exceptuant els exclosos socials que tota societat té) que la crisi ha esborrat ben aviat.

No podem obviar, dins l'activitat pròpia del treball social, tot el trauma emocional que ha suposat per a moltes persones perdre un lloc de feina, un negoci, l'habitatge..., i trobar-se de manera sobtada amb les mans buides i, el que és pitjor, sense indicis d'una sortida a curt termini. Això implica dedicar una part molt important de les nostres intervencions a recuperar l'autoestima de totes aquestes persones per evitar, entre altres problemes, que es paralitzin a causa de la depressió, el baix moment emocional i la desorientació. Molt probablement tots tenim al voltant persones i exemples en aquesta situació.

---

L'impacte d'aquesta crisi ha posat en situació d'alt risc d'exclusió social persones que mai no havien imaginat haver d'acudir als serveis socials o a Càritas per sol·licitar ajuda econòmica per poder sobreviure o defensar el seu patrimoni. Els serveis socials i Càritas han vist com, mes rere mes, hi ha hagut un augment constant de sol·licituds per poder pagar una hipoteca, el lloguer, aliments, etc. Davant aquesta realitat, cal reflexionar i emprendre noves estratègies d'acció envers una realitat que és totalment nova.

Un dels principis fonamentals del treball social que cal recordar és que el recurs bàsic de què disposa un treballador social és la seva professionalitat: capacitat d'analitzar la realitat, intuïció, creativitat, habilitats socials, etc., tot això posat al servei dels individus i les entitats que lluiten en cos i ànima per donar una resposta àgil a persones i famílies en situació de precarietat. Per aquest motiu, el Col·legi Oficial de Treball Social de les Illes Balears (CODTS-IB) planteja la necessitat d'incrementar de manera significativa la quantitat de treballadors socials en les diverses administracions públiques i el suport a totes les ONG que continuen desenvolupant una feina constant a favor dels més desafavorits, i no sempre en les condicions més adequades.

Una altra via d'acció es basa a intensificar el treball social comunitari: fomentar l'associacionisme com a estratègia per satisfer moltes de les necessitats de manera directa o indirecta amb un treballador social que assumeix el rol de facilitador de processos produïts per la comunitat mateixa en una cerca constant de solucions viables per a la comunitat.

Crec que tots estarem d'acord si afirmam que un lloc de feina estable no és una solució en si mateixa, però sí que és el requisit indispensable per poder parlar de normalitzar qualsevol situació de precarietat i els problemes psicosocials associats. Per tant, tota estratègia

que tingui per objectiu que una persona disposi d'una font d'ingressos fiables ha de ser una línia prioritària en tota acció social: és fonamental que les administracions públiques fomentin i incentivin les empreses i les pimes perquè formalitzin o mantinguin els contractes de persones amb un perfil que les fan especialment vulnerables en un context de crisi. Una de les recomanacions que fan tots els experts és acudir a la xarxa social (amics, coneguts, companys, família, ...) com a mitjà per resoldre una situació d'atur, especialment si aquesta situació ha estat inesperada. Per això, una part essencial de la intervenció social radica a consolidar o restablir relacions socials amb aquesta xarxa social de referència. No vull cometre l'equivocació de caure en el reduccionisme quan esment la problemàtica laboral, però facem un exercici d'honestedat i claredat: una part significativa de la població en alt risc d'exclusió social hi està exclusivament per haver perdut el seu lloc de feina, i abans que apareguin problemàtiques associades, és necessari intervenir de manera àgil per restablir la situació: tornar a fer feina, amb tot el que implica de recuperar la normalitat i l'autoestima.

D'altra banda, també pertoca als professionals del treball social tenir un paper davant els diversos responsables de la *res publica*, mostrar una realitat social no sempre visible per impulsar més que mai una política social que realment sigui una política de protecció social: rendes mínimes dignes per afavorir la normalització de moltes famílies en alt risc d'exclusió social. No oblidem que a l'Estat espanyol s'ha produït un increment del 55% de demandes als serveis socials. Han augmentat en la mateixa proporció els pressuposts adreçats als serveis socials?

En conclusió: si qualsevol fenomen social és multicausal, també han de ser múltiples les estratègies per superar-lo. És un repte per a tota la societat.

# Manifiesto

## “Trabajo Social ante la crisis”

Zaragoza, 8 de mayo de 2009

---

**I Consejo General de Colegios Oficiales de Diplomados en Trabajo Social y Asistentes Sociales**

Las y los profesionales de Trabajo Social presentes en el “XI Congreso Estatal” queremos manifestar nuestra posición respecto a la situación actual de crisis generalizada:

Cada día, es más evidente el fracaso de un modelo de crecimiento que ha olvidado, dejado a un lado, e incluso despreciado, los más elementales principios de equidad, justicia social, desarrollo humano y sostenibilidad.

No es la primera vez que, desde nuestra profesión, hemos llamado la atención sobre el hecho de que, el crecimiento económico sin equidad, es una vía muerta como desgraciadamente estamos experimentando.

A través de la Federación Internacional de Trabajadores Sociales (FITS), ante la ONU y otros organismos internacionales, hemos insistido en la necesidad de construir un modelo diferente, no basado en el beneficio económico, sino en un Desarrollo Humano sostenible y armónico.

Las claves originarias de la quiebra del actual modelo se sitúan, como tantas veces a lo

largo de la historia, en el enriquecimiento sin escrúpulos de unos pocos (muy pocos) a costa de los padecimientos o la inestabilidad del resto del mundo.

Las/los Trabajadores Sociales estamos convencidos y convencidas –porque ese es el objeto esencial de nuestra labor- de que las estructuras más inamovibles pueden cambiarse. Sabemos, por nuestra experiencia, que los muros que parecen infranqueables siempre son superables y que donde existe miseria y fango se puede edificar –con las personas- esperanza y bienestar.

Nada es inamovible. Quienes pretendan hacernos creer que las dinámicas sociales, económicas o políticas son una cuestión en manos de los dioses del mercantilismo, o de otras intocables estructuras de poder, están despreciando a la sociedad en su conjunto y a cada uno de nosotros y nosotras de manera individual.

La ciudadanía es soberana de su destino. Podemos y debemos conocer la situación y transformarla si con ello nos acercamos a

---

cubrir las cotas de bienestar y felicidad a que tenemos derecho.

Ante la actual coyuntura, y en contra de sectores de opinión que paradójicamente, a veces son responsables de la misma, y que, aún así, insisten en defender la desregularización de derechos, la continuidad de un neoliberalismo voraz e imparable, y la reducción del gasto social, nos posicionamos con la población más vulnerable sobre la que recae el mayor coste de la crisis.

Creemos y sabemos que hay un modelo anti-crisis al margen de estos parámetros caníbales. Un modelo que debemos liderar desde la Ciudadanía, siendo conscientes de que, es el Estado, quien debe garantizarlo.

Un modelo cuyos ejes vertebradores e irrenunciables son:

- Afrontar la inequidad, garantizando los derechos básicos de la ciudadanía desde lo público y con rebeldía plena frente a las desigualdades territoriales, de género y de condición social o ante el recorte de los derechos que algunos proclaman como solución.
- Considerar la inversión pública en servicios e infraestructuras como eje clave para la creación de empleo, reactivador de una nueva economía a escala humana y como factor clave de cohesión social. Dentro de esos servicios e infraestructuras, consideramos que los Servicios Sociales son el sector estratégico ideal para la generación de empleo, de riqueza y de avance hacia nuevos derechos.
- Incrementar URGENTEMENTE el esfuerzo en la protección social ante las situaciones de desempleo, de riesgo de pobreza, exclusión social y situaciones que perpetúan la vulnerabilidad y que, a la larga, tienen un coste humano y económico insostenible.

- Implementar una nueva fiscalidad, mucho más progresiva, en la que pague sensiblemente más el que más tiene, para que todos y todas podamos tener garantizada la cobertura de nuestras necesidades sociales y el ejercicio de derechos.

Desde el Trabajo Social, con toda nuestra experiencia de intervención ante las situaciones de riesgo y exclusión social, reclamamos dos medidas inmediatas como derecho subjetivo:

- Renta mínima que permita un nivel de vida digna para todas las personas que carezcan de recursos económicos
- Garantía de Servicios Sociales para la inserción social

**Hoy en Zaragoza, en este XI Congreso, manifestamos nuestro compromiso para aportar:**

- **Nuestra voz para que los sin voz en esta crisis puedan ser escuchados bien alto y bien claro.**
- **Nuestra vista para observar siempre en primera línea lo que ocurre en la sociedad real, pisando suelo, y transmitir el resultado de nuestra mirada.**
- **Nuestra denuncia e insumisión ante cualquier decisión que signifique el recorte de derechos sociales o económicos.**

---

# Normativa d'atenció primerenca a la

## Comunitat Autònoma de les Illes Balears

---

**I Rosa M. Binimelis Henares**

*Pedagoga i directora del Centre Base d'Atenció a Persones amb Discapacitat i Dependència de la Direcció General d'Atenció a la Dependència*

### Resum

---

L'atenció a la infància, avui anomenada **Atenció Primerenca** quan ens referim a **infants** menors de 6 anys amb trastorns en el desenvolupament o amb risc de patir-ne i a les seves famílies; és un dels eixos fonamentals de l'acció de govern. La qual cosa respon a la reconeguda importància que té el **desenvolupament harmònic** dels nins i de les nines per al futur de la nostra societat. Amb la finalitat de poder donar una resposta el més immediata possible a la necessitat **d'intervenció** en aquest àmbit d'acord amb la disponibilitat dels recursos adients, hi ha una intenció manifesta d'elaborar una **normativa** que ho faci possible. Dins aquest context faig en el present article un desplegament legislatiu des dels anys setanta, quan encara es parlava d'estimulació precoç, fins a l'actualitat amb la imminent publicació del Decret pel qual es regula la xarxa pública i concertada d'atenció primerenca a l'àmbit de serveis socials de les Illes Balears.

Per començar, m'agradaria al·ludir al fet que curiosament sigui una persona que en aquests moments porta la direcció del Centre Base de Persones amb Discapacitat i Dependència, jo mateixa en aquest cas, qui parli de normativa d'atenció primerenca o precoç, quan aquest és un tema que avui dia es vol dissociar tant com sigui possible del concepte de discapacitat.

Ja en els anys setanta es parlava «d'estimulació precoç» per referir-se precisament a l'atenció primerenca. Aleshores, es parlava de la necessitat d'establir vincles entre les accions tècniques amb l'infant, el suport a la família i les iniciatives d'adequació a l'entorn. Tot plegat es reforça amb la publicació de la Llei 13/1982, de 7 d'abril, d'integració social del minusvàlid (LISMI), i ens trobam una altra vegada amb la paraula minusvàlid. Aquesta llei especifica que s'ha de garantir la rehabilitació medicofuncional i que aquesta ha de començar de manera immediata amb la detecció i el diagnòstic de qualsevol tipus d'anomalia o deficiència (art. 19.1).

L'origen de l'atenció precoç és oferir assistència terapèutica als infants que pateixen una determinada disminució i té l'objectiu de constituir-se en una alternativa important amb vista a reduir els efectes de la discapacitat.

Històricament, hi ha un nexa amb l'àmbit de serveis socials i una ubicació de l'atenció primerenca dins els mateixos centres que es dediquen a valorar la minusvalidesa, ara anomenada discapacitat, a partir de l'aprovació de la Llei 39/2006, de 14 de desembre, de promoció de l'autonomia personal i atenció a les persones amb situació de dependència. Amb aquesta llei es crea un sistema que configura un dret subjectiu fonamentat en els principis d'universalitat, equitat i accessibilitat per a totes les persones.

En aquest nou sistema, s'ha d'entendre l'atenció primerenca dels infants en situació de dependència com una prestació en termes de servei de prevenció de les situacions de dependència i promoció de l'autonomia personal.

A la nostra comunitat autònoma, l'atenció primerenca, pel que fa a intervenció, es treballa majoritàriament des de l'àmbit de serveis socials, la qual cosa ha permès desenvolupar un concepte d'atenció primerenca ampli i prou flexible com per ser adaptat a les necessitats dels infants i les seves famílies. Segurament, hauria estat molt diferent la seva evolució si s'hagués centralitzat més en els àmbits sanitaris o educatius, com ha succeït en altres comunitats autònomes.

Al Servei de Valoració i Atenció Precoç (SVAP), adscrit al Centre Base, hi ha un equip de valoració i un equip de tractament. Tot i que el primer equip també valora discapacitat i dependència d'infants menors de sis anys, això no implica una concepció restrictiva d'una atenció lligada a la discapacitat, sinó tot al contrari, tenim un concepte de l'atenció primerenca global, accessible i dirigi-

da, de forma àmplia, a la prevenció i el tractament dels trastorns del desenvolupament. Però, què entenem per atenció primerenca? D'acord amb el Llibre Blanc (2000), s'entén per atenció primerenca el conjunt d'intervencions adreçades a la població infantil de 0 a 6 anys, a la família i a l'entorn que té per objectiu prevenir les necessitats transitòries o permanents que presenten els infants amb trastorns en el desenvolupament o que tenen risc de patir-ne, i donar-hi resposta al més aviat possible. Aquestes intervencions, que han de considerar tots els aspectes de l'infant, han de ser planificades per un grup de professionals d'orientació interdisciplinària o transdisciplinària.

Dit d'una altra manera, l'atenció precoç treballa amb les persones en «edat d'infància» que, davant el que s'anomena procés de desenvolupament i estructuració psíquica, necessiten ser «acompanyades», juntament amb les seves famílies, per aconseguir endinsar-se en el camí no gens fàcil d'ubicar-se com a subjectes humans (Carles Celis, president de la Unió de Centres Catalans d'Atenció Precoç).

Parlam, per tant, de la necessitat d'una detecció immediata i d'una intervenció que no pot admetre demores. En aquests moments, aquesta és una de les preocupacions prioritàries de l'acció de govern en resposta a la importància cabdal que per al futur de la nostra societat té el desenvolupament harmònic dels infants. És una inversió important de futur.

L'estalvi en termes de costos personals, familiars, socials i econòmics que suposa una intervenció precoç i adequada que eviti i limiti les conseqüències d'un trastorn de desenvolupament és enorme, i justifica, de sobres, tota la inversió que es faci en aquest sentit.

Malgrat els anys de funcionament del Servei de Valoració i Atenció Precoç, és ara quan

podem parlar d'un canvi important en la direcció i l'estructura.

Seguint un ordre cronològic, ens situam a final de l'any 2007, amb una primera convocatòria de reunió promoguda per la Direcció General d'Atenció a la Dependència, en què es constitueix una comissió tècnica amb representants dels tres àmbits: sanitari, educatiu i social. El fruit de més d'un any de feina es tradueix en l'elaboració del Pla Integral d'Atenció Primerenca 2012.

Amb aquest pla, pretenem aconseguir una detecció i derivació més eficients, potenciar la coordinació i la cooperació amb tots els estaments que treballam en l'atenció primerenca, elaborar protocols comuns, establir un circuit que asseguri la continuïtat assistencial de l'infant, i un altre aspecte molt important: desenvolupar la investigació, la docència i la formació a partir del treball individual i d'equip establint una formació continuada dels professionals del servei que impliqui, d'una banda, conèixer diferents tècniques i experiències i, de l'altra, analitzar i discutir la pròpia metodologia de treball.

A hores d'ara, està a punt d'aprovar-se el **decret pel qual es regularà la xarxa pública i concertada d'atenció primerenca en l'àmbit de serveis socials de les Illes Balears**, el qual complirà la previsió legal i farà el desplegament reglamentari corresponent. A la part dispositiva, regula la naturalesa i el dret d'accés als serveis, el contingut, les persones que hi tenen dret, el procediment d'accés, els objectius, les funcions, el personal, els àmbits en què es presten els serveis i les condicions materials que han de complir els establiments, els serveis que conformen la xarxa bàsica de serveis socials de responsabilitat pública i, finalment, l'acreditació a l'efecte de dur a terme la concertació.

Pel que fa a la xarxa pública d'atenció primerenca, a més dels serveis propis de les dife-

rents administracions públiques, en aquest decret s'incideix directament en les entitats que dins l'àmbit dels serveis socials desenvolupen la intervenció integral en atenció primerenca. Es diferencia entre una unitat de diagnòstic infantil i atenció primerenca (UDIAP) i els centres i serveis de desenvolupament infantil i atenció primerenca (CDIAP). Aquests darrers poden ser públics o privats concertats (article 4).

La modalitat de **concert** implica un compromís de l'Administració amb el servei, el reconeixement de la seva dimensió pública i una garantia de continuïtat sota la responsabilitat de l'Administració.

Els centres i serveis que formen part de la xarxa de serveis socials de responsabilitat pública han d'estar acreditats (apartat 1 de l'article 9). Mentre no s'estableixin les condicions i els requisits d'acreditació, els serveis d'atenció primerenca que són de titularitat privada es poden concertar, sempre que estiguin inscrits en el Registre d'Entitats, Serveis i Establiments Socials i s'adaptin a la planificació establerta en aquest sector (disposició transitòria).

Precisament en aquests moments revisam l'**Esborrany de decret pel qual es regulen les condicions per a l'acreditació dels serveis de desenvolupament infantil i d'atenció primerenca**.

Cal destacar, a partir de la regulació establerta en el Decret dels centres d'atenció primerenca públics o finançats amb fons públics, la intenció de potenciar la coordinació i la cooperació amb els centres i serveis d'ensenyament i de la xarxa sanitària per tal d'assolir una atenció global de les necessitats de l'infant i la seva família (preàmbul). Ho corroboren algunes de les funcions atribuïdes a la UDIAP (apartats *d*), *f*) *g*) i *h*) de l'article 6), d'altres que estan atribuïdes als CDIAP (apartats *d*) i *e*) de l'article 8), i la constitució de la Comissió Tècnica de Coordinació Interdepartamental (article 16).



Podríem comentar el fet que hi hagi dos models bàsics de funcionament dels CDIAP: un model que podem anomenar centralitzat i una altre que podem anomenar descentralitzat. El primer és el més estès entre els CDIAP de l'Administració.

Un **model centralitzat** es caracteritza pel fet que hi ha uns professionals que tenen fonamentalment la responsabilitat de diagnosticar i dissenyar la intervenció terapèutica, mentre que la resta té com a funció principal aplicar el programa terapèutic individualitzat o programa individual d'atenció (PIA) (apartat 1 de l'article 12).

Un **model descentralitzat** es caracteritza per la participació de la majoria dels professionals en totes les fases del procés assistencial. Evidentment, les diferències metodològiques, de composició professional i econòmiques que es deriven de cada model són considerables.

La pregunta ara seria quin model s'implanta amb aquest decret a la nostra comunitat. Només una anàlisi molt superficial d'aquest document ens conduiria a identificar-lo amb el primer model esmentat, ja que ens trobam amb una unitat (la UDIAP) que serà la responsable d'emetre la proposta de resolució, s'entén d'alta i de baixa, del procediment d'intervenció (apartat b) de l'article 6) de tots els casos que es treballin directament en els centres dependents de l'Administració o en els centres concertats.

Aquesta unitat ha d'estar composta per professionals especialitzats en el desenvolupament infantil, de manera que es cobreixin les àrees de neuropediatria, medicina rehabilitadora, psicologia, treball social i logopèdia (apartat 2 de l'article 5). Aquests professionals adscrits al Centre Base d'Atenció a Persones amb Discapacitat i Dependència de la Conselleria d'Afers Socials, Promoció i Immigració (apartat 3 de l'article 5) no inter-

venen en l'aplicació del programa terapèutic individualitzat (PIA) (apartats 1 i 4 de l'article 12); això no obstant, partint de la premissa que tots els professionals que treballam en atenció primerenca compartim que el **diagnòstic és evolutiu**, no es pot separar o independitzar l'equip de valoració i diagnòstic de l'equip de teràpia.

A l'SVAP aquests dos grups de professionals (hi convergeixen la UDIAP i el CDIAP) feim feina conjuntament i formam un equip multidisciplinari i interdisciplinari, concepte, aquest darrer, que va molt més enllà de la simple suma de diferents especialitats.

Què succeeix quan tots dos no convergeixen, com és el cas de tots els altres CDIAP concertats? Aquests CDIAP disposen dels mateixos professionals (apartat 2 de l'article 7) que els primers, que són i seran en molts de casos els qui reben primerament la demanda, s'entrevisten amb la família, analitzen els informes aportats, fan els contactes corresponents amb les entitats sanitàries i/o educatives per recollir més informació i exploren l'infant. Tot plegat queda reflectit en l'apartat a) de l'article 8 i també en l'apartat 1 de l'article 12, en què consta que la UDIAP pot sol·licitar els informes que consideri pertinents a qualsevol dels sectors implicats. Per tant, en aquest segon cas també una majoria de professionals participen en totes les fases del procés assistencial d'acord amb un model descentralitzat. També s'evita la duplicitat en les intervencions i el desplaçament innecessari de la família amb l'infant.

Aquesta darrera matisació és important, perquè la sectorització és un dels principis de l'atenció primerenca reconeguts en el Llibre Blanc i un dels aspectes més reivindicats pel GAT (Federación Estatal de Asociaciones de Profesionales de Atención Temprana). La participació dels CDIAP en gairebé totes les fases del procés assistencial permet una proximitat territorial i una atenció directa a

totes les illes (apartat 1 de l'article 5 i apartat 5 de l'article 7).

A partir de l'anàlisi de les funcions dels CDIAP (article 8), es poden observar una multitud d'aspectes que s'inclouen en l'activitat habitual del CDIAP, els quals, sense abandonar l'activitat assistencial com a eix central, van des de la coordinació amb la resta de dispositius de la zona fins a la recerca i la docència per formar els professionals i actualitzar-ne els coneixements. Tot això s'haurà de regular en el plec de clàusules amb vista a la nova concertació de places.

Retornem a un dels aspectes fonamentals del Decret: els serveis d'atenció primerenca s'adrecen a tota la població infantil amb residència habitual a les Illes Balears (apartat 1 de l'article 2) que presenta trastorns en el desenvolupament o que es troba en situació de risc de patir-ne, amb independència de quina sigui la causa.

Aquests primers anys de la vida d'un infant són moments molt valuosos per intervenir de forma ràpida, continuada i periòdica, en cas necessari.

El desenvolupament i l'estructuració psíquica, allò biològic i allò simbòlic, són fenòmens que es produeixen en un temps determinat.

Amb referència a aquest aspecte, no es poden admetre demores; el temps fixat per valorar l'infant des que entra la sol·licitud és d'un màxim de 30 dies (apartat 2 de l'article 12).

Però, de quin volum de població parlem? Feim referència a la **població diana** següent:

- Infants afectats de qualsevol disminució o retard en el desenvolupament.
- Infants afectats de trastorns mentals o problemàtiques amb relació a la salut mental.

- Infants afectats d'anomalies en el desenvolupament.
- Infants que es troben en situació d'alt risc de patir qualsevol de les afeccions anteriorment esmentades.

Ara no és el moment de parlar de xifres, tot i que esmentaré només alguns percentatges aproximats que ens poden ajudar a definir estratègies d'actuació. No és fàcil concretar les xifres quan parlem d'un concepte tan ampli i ambigu com els trastorns del desenvolupament. Això no obstant, es poden fer algunes deduccions a partir de diversos estudis elaborats amb prou garanties de rigor científic. Hi ha un elevat consens a l'hora de situar la prevalença en el 7,5% de la població menor de sis anys. Aquest percentatge es pot desglossar de la manera següent:

- Un 2,5% correspondria a trastorns del desenvolupament greus i instaurats, susceptibles de produir algun tipus de discapacitat permanent (coincideix amb el percentatge estimat per l'OMS en països del nostre entorn).
- Un altre 2,5% correspondria a infants amb trastorns més lleus o transitoris, que no condueixen, necessàriament, a una discapacitat permanent, però no per això menys importants i influents en el desenvolupament de l'infant.
- Un altre 2,5% correspondria a infants en situació de risc, biològic o social, de patir algun trastorn capaç de comprometre'n el desenvolupament.

Hi ha una tendència a revisar aquestes dades a l'alça, com a conseqüència de l'extensió de nous factors pertorbadors i canvis en la realitat familiar i social, com, per exemple, la supervivència d'infants molt prematurs, noves realitats familiars, immigració, adopció d'infants d'altres cultures, etc., malgrat que no tota la població potencial usa la xarxa pública d'atenció primerenca.

En atenció primerenca sempre parlem dels infants menors de 6 anys i de les seves **famílies**. Les funcions atribuïdes tant a la UDIAP (apartat c) de l'article 6) com als CDIAP (apartats f, g) i h) de l'article 8) així ho reflecteixen. La manera com es treballa amb la família marca una diferència importantíssima respecte a la manera d'abordar el tema des dels àmbits sanitari i educatiu.

El rol de la família és fonamental en els primers anys de vida de l'infant, tant en l'aspecte de les necessitats (tenir-ne cura) com en la construcció subjectiva. La interacció familiar és vital en el creixement de l'infant mitjançant la funció materna i la funció paterna, que formen un eix de treball imprescindible en aquestes edats. Hi ha, per tant, una participació activa dels pares o dels representats legals de l'usuari en el procés d'atenció terapèutica.

Per acabar, vull expressar el meu agraïment a l'equip de govern actual per brindar-me l'oportunitat de contribuir a l'edició d'un dels exemplars d'aquesta revista amb un tema tan esperat per tots els professionals que feim feina en el món de l'atenció primerenca com és l'aparició de la primera normativa que la regula a les Balears i tan important per al futur de la nostra societat. Tot plegat és fruit de l'elevat grau de receptivitat que tenen els nostres governants respecte a les propostes que provenen de tots els professionals i les entitats relacionades amb l'àmbit de l'atenció primerenca.

### **Bibliografia:**

ALONSO, J.M. «Atención temprana». A: AD. *Realizaciones sobre discapacidad en España*. Madrid: Real Patronato de Prevención y Atención a Personas con Minusvalía, 1997.

FEDERACIÓN ESTATAL DE ASOCIACIONES DE PROFESIONALES DE ATENCIÓN TEMPRANA – GAT. *Organización diagnóstica para la atención temprana*. Madrid: Real Patronato sobre Discapacidad, 2005.

GOVERN DE LES ILLES BALEARS. CONSELLERIA DE PRESIDÈNCIA I ESPORTS. DIRECCIÓ GENERAL DE L'OFICINA DE DEFENSA DELS DRETS DEL MENOR. «Atenció primerenca. Guia per a les famílies». Govern de les Illes Balears, 2007.

GENERALITAT DE CATALUNYA. «Àrea de serveis: centres de desenvolupament infantil i atenció precoç. Indicadors d'avaluació de qualitat». Generalitat de Catalunya, 2001.

GRUPO DE ATENCIÓN TEMPRANA. *Libro blanco de la atención temprana*. (2000). Madrid: Real Patronato de Prevención y Atención a Personas con Minusvalía, 2000. (Colección Documentos, núm. 55.)

«La atención temprana». *Revista Minusval*. Setembre-octubre de 2006, núm. 159. Imsero. Ministeri de Treball i Afers Socials.

LÓPEZ TORRIJOS, M; CARBONELL PERIS, R. *Jornadas Nacionales «Veinte Años después de la LISMI»*. *La integración educativa y social (Valencia, 2003)*. Barcelona: Ariel, 2005.

«Plan Estratégico Nacional de Infancia y Adolescencia 2006-2007», aprovat pel Consell de Ministres de 16 de juny de 2006. Ministeri de Treball i Afers Socials.

«Recerca sobre l'atenció primerenca a la Comunitat Autònoma de les Illes Balears». Departament de Pedagogia Aplicada i Psicologia de l'Educació. Universitat de les Illes Balears.

# Seminari a favor de la inclusió social:

## coordinació entre serveis socials i serveis d'ocupació (26-10-2009)

---

### **I Andreu Cloquell Manresa**

*Coordinador de programes i qualitat de la Cooperativa Jovent*

*Membre de la Junta Directiva de la Xarxa per a la Inclusió Social. EAPN-Illes Balears*

### **Resum i conclusions**

---

El passat mes d'octubre de 2009, es va fer al Centre Flassaders de Palma el seminari «A favor de la inclusió social: coordinació entre serveis socials i serveis d'ocupació». Aquest fou el novè d'un total de quinze seminaris autonòmics que, en el marc del projecte europeu «A favor de la inclusió social: sensibilització, mobilització i debat», s'han organitzat arreu de l'Estat espanyol. En aquest escrit, pretenem exposar breument els antecedents i el context que feren possible organitzar l'esdeveniment, així com donar a conèixer de manera resumida el contingut de les ponències i algunes de les conclusions més significatives dels tallers en què participaren tots els assistents a la jornada.

### **1. Antecedents i context**

---

Tot i que els objectius específics del seminari varen ser dissenyats per organismes i entitats de les Illes, fruit de l'anàlisi d'una sèrie de necessitats d'àmbit autonòmic, la jornada s'organitzà en el context de les accions promogudes pel projecte «A favor de la inclusió social: sensibilització, mobilització i debat», un projecte europeu que, durant els anys 2009-2010, pretén «impulsar i fomentar les estratègies d'inclusió social i protecció social en l'àmbit local, inspirant-se en els principis dels tractats de la Unió Europea, la Carta de drets fonamentals i les orientacions estratègiques de l'Estratègia europea d'inclusió social i protecció social, i mitjançant l'anàlisi, el debat, l'intercanvi d'experiències i la difusió de bones pràctiques». La iniciativa està

gestionada per la Fundació Luis Vives, i la promouen conjuntament la Red Europea de Lucha contra la Pobreza y la Exclusión Social en España (EAPN-Es), la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP), la Dirección General de Políticas Sociales (DGPS) del Ministerio de Educación, Política Social y Deporte i l'Obra Social Caixa Galicia (aquests dos darrers organismes també en són cofinançadors).

Tot i que les accions d'aquest gran projecte s'estructuraren inicialment a partir dos eixos (comunicació i debat), les activitats es varen planificar entorn de l'acció principal de la iniciativa: els seminaris de debats regionals i locals. El projecte té una durada de dos anys i s'està implantant en dues fases:

- **Fase 1 (2009): seminaris autonòmics i locals.** S'organitzen 15 seminaris amb enfocament local a les distintes comunitats autònomes a partir d'uns temes que s'identificaren en un seminari de llançament estatal i en un quadern de debat.
- **Fase 2 (2010): seminaris intermunicipals i interautonòmics.** S'han d'organitzar 8 seminaris temàtics centrats en grups d'interès de les corporacions locals per tal d'aprofundir l'anàlisi dels temes, fer transferències de coneixement, intercanviar bones pràctiques o avançar conjuntament quant a mètodes de treball sobre problemàtiques específiques.

## 2. Organització del seminari a Palma

El mes d'abril de 2009, la Conselleria d'Afers Socials del Govern de les Illes Balears i la Regidoria de Benestar Social, Participació i Cultura de l'Ajuntament de Palma reberen l'oferta de la Fundació Luis Vives de coorganitzar el seminari autonòmic de les Illes Balears inclòs en la primera fase del projecte estatal.

Per organitzar l'esdeveniment, s'acordà comptar a més a més amb la Xarxa per a la Inclusió Social. EAPN-Illes Balears, com a membre de l'EAPN-Espanya. Una vegada designats els representants de cada un d'aquests organismes i de l'entitat, es varen fer una sèrie de reunions per concretar els objectius específics, l'estructura i els ponents que hi havien de participar. En el debats inicials, aquest grup de pilotatge plantejà possibles temes per enfocar el seminari, entre els quals destacam el Pla d'Inclusió Social a les Illes Balears o la Llei de serveis socials, tot i que, després de diverses valoracions, s'optà per centrar-lo en els models de coordinació i l'articulació dels programes d'inserció sociolaboral a les Illes Balears, ja que és un tema que s'ha tractat poc en els debats de la nostra comunitat. Una vegada acordat el tema, es consensuaren el següents objectius generals del seminari:

1. Presentar i donar a conèixer els models de coordinació i d'articulació dels programes d'inserció sociolaboral a les Illes Balears.
2. Obrir un espai de debat i d'intercanvi d'experiències i bones pràctiques de coordinació entre la xarxa de serveis d'ocupació i els serveis socials, així com d'articulació d'aquesta.
3. Definir reptes i prioritats de coordinació i d'articulació a favor de la inclusió social.

A partir de la definició dels objectius, el seminari es va estructurar en tres blocs:

- Taula rodona: Un primer bloc en què diversos ponents centrarien les seves exposicions en tres temes:
  - a) Empreses d'inserció
  - b) Models de coordinació entre serveis socials i serveis d'ocupació
  - c) Articulació de programes d'inserció sociolaboral
- Tallers de debat entorn dels continguts de la taula rodona
- Posada en comú de les conclusions i cloenda

En un principi, la jornada es pensà per a les persones destinatàries següents:

- Persones responsables i/o tècniques de polítiques d'inclusió social del Govern autonòmic, d'ajuntaments i d'entitats sense afany de lucre
- Persones responsables, tècniques o investigadores de la universitat o de sindicats
- Persones responsables de temes socials dels mitjans de comunicació

### **3. Breu resum de les intervencions de la taula rodona**

Després de la presentació de la jornada a càrrec de **Jordi López**, vicepresident de la Xarxa per a la Inclusió Social. EAPN-Illes Balears, el seminari s'inicià amb una taula rodona sobre els tres temes que hem comentat anteriorment. A continuació, en presentam els principals continguts.

A) Empreses d'inserció: Aquest tema fou abordat per **Pilar Ponce**, presidenta de REAS Balears, i per **Miguel Santos**, president de la Federación Castellano-Leonesa de Empresas de Inserción.

**Pilar Ponce** inicià la seva exposició parlant del concepte d'empreses d'inserció (EI) i del valor afegit que aquestes aporten, és a dir, «l'accés a una feina normalitzada de col·lectius amb especials dificultats, després d'un període d'acompanyament i mitjançant un lloc de feina». Va remarcar el fet que «donar suport a aquestes empreses és donar suport a una política d'inclusió activa i positiva, que reporta indubtables millores per a les persones i per a la societat en conjunt». Per il·lustrar el concepte, es va projectar un documental breu i interessant sobre l'Associació d'Empreses d'Inserció d'Euskadi. Posteriorment, féu una petita ressenya de l'evolució en la regulació estatal de les EI i

exposà els fets més remarcables que s'han produït a les Illes Balears a partir de l'aprovació de la llei estatal, amb una menció especial de la tasca duta a terme per la xarxa d'entitats REAS com a impulsora de la implantació d'aquesta normativa a la nostra comunitat autònoma. Finalment, com a repetes a curt termini, va mencionar, entre d'altres, la necessitat que es faci complir la llei estatal en aquesta matèria amb l'aprovació del decret autonòmic, amb polítiques fermes amb pressuposts suficients i apostant per l'Administració pública com a client de les EI mitjançant un mercat reservat i clàusules socials i una coordinació eficient entre tots els agents implicats.

**Miguel Santos** abordà el tema de les EI parlant de la seva llarga experiència en la matèria i en el sentit «d'evitar els errors propis comesos». Inicialment, recordà i remarcà les característiques diferenciadores de les EI, i en va destacar alguns aspectes: que són estructures d'aprenentatge en forma mercantil; que, a diferència dels itineraris d'inserció d'orientació, formació i treball, utilitzen el bot directe a la feina per treballar hàbits amb persones usuàries (una fórmula diferent però igualment vàlida, ja que el treball és simultàniament fi i mitjà), i que cerquen la sortida de les persones usuàries cap a empreses ordinàries (són estructures de pas però no «temporals»). Posteriorment, abordà el tema de l'economia i la productivitat de les EI, i donà alguns indicadors entorn del sobrecost que tenen, una despesa deguda, bàsicament, a la necessitat de comptar amb personal educador i a la baixa productivitat que impliquen. Acte seguit, però, donà unes dades força contundents del que pot arribar a costar anualment a l'Estat una persona exclosa (8.600 euros segons un estudi de la Fundación I. Olof Palme i la Universitat de Barcelona, 1997) per comparació al benefici que hi ha per a la societat amb el fet de generar ocupació en una empresa d'inserció (15.508 euros per treballador i any segons la

mateixa font). Unes dades que, tot i que ell mateix ja es va encarregar de relativitzar una mica, ens assenyalen la necessitat de canviar l'òptica social que es té sobre les EI.

A continuació, **M. Santos** parlà sobre els efectes de la crisi en les empreses d'inserció (va destacar la reducció en la producció, els problemes de liquiditat i l'augment de persones en dificultats) i sobre les dificultats a l'hora d'aplicar la nova legislació (va criticar-ne els aspectes excessivament restrictius i el fet que hi ha qüestions bàsiques sense desenvolupament normatiu). Finalment, abordà els reptes de futur:

- I) Desenvolupar i consolidar les EI (per demostrar-ne la rendibilitat social i econòmica).
  - II) Millorar les estructures i els equipaments professionalitzant la gestió amb polítiques de qualitat.
  - III) Desenvolupar territorialment la Llei per fer-la compatible amb les legislacions autonòmiques actuals.
  - IV) Millorar la coordinació i la col·laboració entre les EI i els serveis socials.
  - V) Millorar la pedagogia amb els sindicats i les empreses ordinàries (les EI no impliquen treball temporal, sinó treball d'inserció i de pas).
  - VI) Apostar per l'organització del sector (xarxes territorials, interlocució amb l'Administració...).
  - VII) Desenvolupar i alhora modificar la Llei 44/2007 (subvencions i ajudes, eliminar restriccions...).
- B) Models de coordinació entre serveis socials i serveis d'ocupació:

L'exposició d'aquest tema va ser a càrrec de **Jesús Mullor**, director dels Serveis Socials de l'Institut Mallorquí d'Afers Socials (IMAS). Dividí la ponència en dos blocs: per una banda, parlà sobre la coordinació que hi ha actualment entre l'IMAS, el Servei

d'Ocupació de les Illes Balears (SOIB) i altres entitats en matèria de serveis socials i ocupació, i, per altra banda, dissertà sobre què és i què pot suposar el fet de posar en marxa veritaders models de coordinació. Pel que fa a la coordinació entre l'IMAS i el SOIB, destacà un nivell conceptual i metodològic (basant-se en el document «Marc teòric bàsic per desenvolupar processos d'ocupació per a col·lectius vulnerables en l'àmbit de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears»), un nivell de desenvolupament de projectes sobre el programa ENTER i, finalment, l'àmbit de coordinació entorn del programa de treball amb suport (SOIB). Respecte a la coordinació entre l'IMAS i altres entitats, esmentà tota una sèrie de convenis, comissions i coordinacions específiques que es desenvolupen amb ajuntaments, el Govern i entitats o federacions i que afecten diferents àmbits (projectes específics, coordinacions entre departaments o entre serveis, etc.). Val a dir que, de tot aquest bloc, va decidir exposar el que s'ha posat en marxa en aquesta legislatura sense entrar en valoracions sobre les dificultats, les prioritats o les diferents visions que en tenen els organismes que desenvolupen tasques de manera coordinada.

En el segon bloc dissertà sobre les característiques necessàries que ha de complir qualsevol model de coordinació de qualitat. Va indicar set reptes:

- I) Una actitud de cercar els mitjans per comunicar-se i així permetre una comunicació efectiva.
- II) Cercar l'equilibri entre sistemes continus i sistemes puntuals que permetin coordinar-se.
- III) Definir rols en la coordinació (persona que marqui el ritme).
- IV) Fer que la persona que lideri la coordinació proporcioni vies de participació efectiva i vinculant (no anar amb les decisions preses fent operacions de *maquillatge participatiu*).

- V) Adoptar la coordinació com a procés i demanar-nos qui és el propietari del procés de coordinació.
- VI) Tenir present que els objectius de la coordinació s'adrecen majoritàriament a cobrir necessitats d'usuaris i que no han de ser meres discussions entre professionals.
- VII) Tenir voluntat de coordinar-se, sense usos manipulats, i sempre per millorar els serveis.

**Jesús Mullor** acabà la seva exposició donant alguns paràmetres de discussió per als grups de treball entorn de qui s'ha de coordinar, per què, on, quan, quin n'ha de ser el cost econòmic i quines són les condicions que hi ha d'haver per aconseguir una coordinació efectiva.

C) Articulació de programes d'inserció socio-laboral: Aquest tema fou exposat per **Jaume Payeras**, cap de servei de Foment de l'Ocupació, que intervingué en substitució de **Marcel·lí Fernández de Heredia**, director del Servei d'Ocupació de les Illes Balears (SOIB), que excusà l'absència. Jaume Payeras va presentar els programes d'orientació que són responsabilitat del SOIB, organisme encarregat de planificar, gestionar i coordinar les polítiques d'ocupació de les Illes Balears. A partir de la nova línia que es pretén impulsar, primer exposà cinc aspectes clau que s'estan impulsant en els serveis d'orientació: un sistema centralitzat de registre i d'explotació de les dades, uns elements metodològics mínims comuns, un circuit d'entrada dels demandants per mitjà del SOIB, una metodologia de treball en xarxa i una formació adequada per als professionals.

Després d'exposar els objectius generals dels serveis d'orientació, explicà els diferents tipus d'orientació que actualment s'impulsen des del SOIB:

- I) Orientació general (entitat: SOIB): Entrada a l'orientació dels serveis públics d'ocupació mitjançant un procés curt i definint un protocol d'atenció dels demandants centrat en el diagnòstic ocupacional.
- II) Orientació reforçada (entitat: administracions locals i CCOO): Orientació en la qual es fa necessari intervenir més per treballar la motivació, la requalificació professional, la formació, l'adaptació i el desenvolupament de les competències cap a l'ocupació, les habilitats socials i la conciliació de la vida laboral i familiar.
- III) Orientació per a la formació per a l'ocupació (entitat: CCOO): Pretén facilitar més ocupabilitat i adaptació al mercat laboral. Aquest tipus d'orientació no tan sols es dirigeix a les persones desocupades sinó també a les que es troben en un procés de millora d'ocupació o en actiu.
- IV) Orientació per a l'autoocupació (entitat: administracions locals i entitats col·laboradores): Té per objecte informar, sensibilitzar, motivar i assessorar sobre les diferents etapes per posar en marxa empreses o iniciatives d'economia social i també per consolidar-ne.
- V) Processos d'acompanyament a l'ocupació (entitat: administracions locals i entitats col·laboradores): Procés d'ajuda individual, personalitzat i integral, en el qual la persona, mitjançant l'acompanyament, construeix un projecte professional en què integra les necessitats personals i les exigències socials. S'adreça a persones amb discapacitat, amb malaltia mental, el col·lectiu de dones, joves en situació de vulnerabilitat i persones immigrants.

En l'exposició d'aquests cinc tipus d'orientació, quedà ben clara la línia del SOIB pel que fa a separar la dimensió social i la laboral en



els itineraris d'inserció. Posteriorment, féu una explicació del procés d'atenció al demandant des de l'orientació general i reforçada, amb les seves diferents fases (recepció, valoració, seguiment, tancament) i fent especial èmfasi en les dificultats que troben alguns orientadors per seguir i conceptualitzar els diferents procediments de derivació. Finalment, donà algunes dades sobre el nombre d'orientadors de les Illes Balears i el mapa de convenis establerts.

#### **4. Conclusions dels tallers de debat**

En haver acabat la pausa de la jornada, començaren els tallers de debat sobre els diferents temes abordats en la taula rodona. Exposam, a continuació, el resum de conclusions dels tres tallers:

A) Taller sobre empreses d'inserció i programes d'orientació en els serveis socials: El taller fou presentat i dinamitzat per **Nuria Brito**, representant de REAS Balears, i **Miguel Santos**, president de la FECLEI. Per tal d'introduir el taller, **Miguel Santos** centrà el debat en diversos temes:

- I) Les relacions laborals i l'acompanyament entorn de la fórmula de l'itinerari d'inserció.
- II) L'escassa aplicació de la Llei 44/2007.
- III) Les propostes de procediment per contractar en empreses d'inserció i algunes situacions que no permeten o faciliten aquesta contractació (restricció dels col·lectius, finançament, etc.).
- IV) Necessitat de disposar d'eines d'avaluació d'ocupabilitat i sistemes amb criteris similars.

- V) Anàlisi d'una proposta de procediment per a itineraris de persones usuàries.

Durant el debat, els assistents al taller aprofundiren l'anàlisi de la situació de les Balears respecte a aquest tema i feren propostes per afavorir la coordinació dels elements implicats i les polítiques d'inserció. Demanaren poder disposar d'iniciatives polítiques a favor de l'economia social, amb una clara manifestació en la pràctica i no tan sols en el discurs. Aquesta implicació s'ha de traduir a:

- I) Fer accions formatives.
  - II) Sensibilitzar la societat sobre aquesta qüestió.
  - III) Potenciar els elements de coordinació i, com a punt de partida, posar en pràctica la identificació dels agents que han de coordinar-se.
  - IV) Establir ajudes econòmiques més elevades per a les empreses d'inserció amb un marc legislatiu més protegit.
  - V) Crear protocols d'actuació que facilitin que els agents sàpiguen com ha de ser la seva actuació.
- B) Taller sobre models de coordinació entre serveis socials i serveis d'ocupació: El taller fou presentat i dinamitzat per **Bruno Fernández**, tècnic de la secció de prestacions de l'IMAS. En la introducció que féu, exposà primerament la regulació actual dels serveis socials mitjançant la Llei 4/2009, d'11 de juny, de serveis socials de les Illes Balears, i la regulació dels serveis d'orientació mitjançant el SOIB. En els dos casos recordà als assistents com s'implanten per mitjà dels òrgans competents a les Illes Balears. A continuació, explicà que l'any 2003 es va resoldre un protocol de coordinació/derivació entre les conselleries de Treball i Formació i de Benestar Social,<sup>1</sup> però que

1 Resolució del conseller de Treball i Formació i de la consellera de Benestar Social de dia 27 de març de 2003.

aquest mai no s'ha implantat, tot i que avui en dia encara està en vigor. Explicà breument el protocol i en destacà els conceptes, com es defineixen els processos de derivació, la coordinació entre tècnics, etc. Posteriorment, recordà quines són, en el si dels organismes públics, les dimensions de la coordinació interinstitucional, intrainstitucional i interprofessional, i posà de manifest algunes mancances que s'estan detectant. Finalment, recordà els programes que en l'actualitat es mouen entre la integració social i la laboral (programes d'inserció, prestacions econòmiques i processos d'acompanyament), en els quals hi ha una clara confluència d'objectius i d'actuacions tant de professionals dels serveis socials com de l'ocupació i l'orientació.

Durant el debat es posà de manifest que cal actualitzar el protocol de l'any 2003 a la realitat de 2009, tant en els serveis socials com en els serveis d'ocupació, i que cal no oblidar que es treballa amb gent que té necessitats multifactorials, per la qual cosa és necessari prestar serveis integrals (fragmentar les persones o les situacions en aspectes laborals i socials és impossible). Cal, per tant, partir dels actors –i no de les necessitats o dels presuposts institucionals–, així com dels elements d'unió entre treball social i treball laboral. Fa falta un protocol de coordinació ben definit, dotar cada persona usuària d'un

expedient únic informatitzat que tingui una continuïtat i que sigui capaç de plantejar itineraris desglossats alhora que formi part d'un itinerari integral (es posà com a exemple el nou sistema de registre de Càritas Diocesana, o el model de Sanitat adaptat, que és una opció tecnològica molt bona encara que difícil de dur a terme). Es demanà que l'abordatge d'aspectes sociolaborals no estigui en «terra de ningú» i que «el sistema ha d'adaptar-se a l'usuari i no l'usuari al sistema».

C) Taller sobre articulació de programes d'inserció sociolaboral: El taller fou presentat i dinamitzat per **Francesca Salvà**, professora del Departament de Pedagogia Aplicada i Psicologia de l'Educació de la UIB. A fi d'introduir el taller, i després d'haver fet una proposta sobre com organitzar-lo, recordà alguns conceptes bàsics relacionats amb la inserció sociolaboral, com ara les àrees d'exclusió, de vulnerabilitat i d'integració, i de quina manera la població usuària de serveis socials o d'orientació i ocupació es mou dins cada categoria, la qual cosa aclarí amb la taula següent, feta a partir d'un dels esquemes de la Fundació Tomillo:<sup>2</sup>

Posteriorment, parlà sobre les relacions que estableixen diferents programes socials i de treball, i destacà tres enfocaments:

Situació personal	Població	Intervenció	Objectiu
Atur conjuntural/ Inestabilitat en l'ocupació	Població normalitzada	Intervenció preferencial: laboral	Objectiu: laboral
Fragilitat laboral Fragilitat social	Població en vulnerabilitat	Intervenció compartida laboral i social	Objectiu: laboral i social
Exclusió social	Població en exclusió	Intervenció preferencial: social	Objectiu: social

<sup>2</sup> CENICEROS, J.C.; OTEO, E. (2003). *Orientación sociolaboral basada en itinerarios. Una propuesta metodológica para la intervención con personas en riesgo de exclusión*. Madrid: Fundación Tomillo.

- I) *Workfare* o l'obligació de treballar per obtenir una prestació.
- II) *Welfare for-to work* o l'orientació dels programes assistencials cap al treball.
- III) *Making work pay-in work benefits* o aconseguir que la inserció laboral sigui rendible.

A partir d'aquí, s'obrí una dinàmica de grups en el taller per tal de valorar les diverses formes de coordinació i definir les característiques de les «bones» i «males» pràctiques. En aquest sentit, les conclusions globals del taller foren molt crítiques amb la situació actual dels programes inserció social i laboral, especialment amb la nova línia del SOIB. D'aquestes conclusions, en destacam les següents:

- I) Es qüestionà repetidament el nou model «de fet» que impera en l'actualitat, potenciat des del Consell de Mallorca i la Conselleria de Treball i Formació, que separa la dimensió social de la laboral. En els programes actuals s'han limitat molt les possibilitats per donar resposta a situacions heterogènies (col·lectius en situació de vulnerabilitat/exclusió); així, es veu una contradicció entre el model construït en els «4 espais per a una ocupació de qualitat» del SOIB i els continguts i les exigències de les convocatòries.
- II) Una altra conseqüència del model imperant és que hi ha un «efecte ping-pong» amb la persona usuària derivat d'una excessiva fragmentació, d'una falta de recursos i, sobretot, de la pèrdua del model referencial, la qual cosa dificulta una intervenció integral. En aquest sentit, tampoc no ajuden a fer un treball amb qualitat les contínues rotacions de professionals per la inestabilitat dels programes.

- III) Tot i això, es valorà positivament la coordinació tècnica entre les entitats i el SOIB, amb voluntat per trobar fórmules per adaptar els requisits formals a la realitat del dia a dia.
- IV) En aquesta legislatura, s'han potenciat moltes fórmules de participació (jornades, taules, consultes sectorials i, fins i tot, individuals...), però sovint ha estat una participació simbòlica, és a dir, a un nivell formal però amb poca incidència en la presa de decisions.
- V) S'ha evidenciat una manca d'eines de planificació, com, per exemple: reunions de seguiment i protocols de derivació i de qualitat. Això s'ha traduït en derivacions no ajustades al perfil concret, sense uns objectius clars de derivació, i amb disparitat de prioritats entre els treballadors socials i els orientadors laborals.
- VI) Finalment, en aquesta legislatura no s'han millorat en absolut els retards constants de les convocatòries i les resolucions posteriors; això ha continuat afectant l'estabilitat dels programes, l'economia de les entitats i la disponibilitat de professionals que garanteixin la continuïtat dels processos individuals dels usuaris.

## 5. Cloenda

El seminari es tancà amb la intervenció de les persones següents:

- **Aina Calvo**, batllessa de Palma, que donà l'enhorabona per les jornades i encoratjà a continuar treballant per millorar els diferents aspectes que afecten la coordinació entre els serveis socials i els serveis d'ocupació.
- **Paula Cisneros**, subdirectora de la Fundación Luis Vives, que recordà els

---

objectius que persegueix el projecte en l'àmbit estatal i mostrà el seu agraïment als organismes autonòmics.

- **Immaculada Lasala**, de la Direcció General de Política Social de les Famílies i de la Infància del Ministeri de Sanitat i Política Social, que contextualitzà les estratègies europees d'inclusió social per a l'any 2010, Any Europeu de Lluita contra la Pobresa.
- **Carlos Susias**, president d'EAPN-Espanya, que recordà la necessitat d'efectuar inversions econòmiques i de dur a terme una coordinació interadministrativa que estigui al servei del ciutadà i no a l'inrevés.
- **Eberhard Grosske**, segon tinent de batle de l'Ajuntament de Palma, que remarcà la necessitat que hi hagi implicació política per millorar els serveis socials i els serveis d'ocupació; en aquest sentit, recordà l'aprovació de la recent Llei de serveis socials, que ha d'ajudar a fer-la efectiva.
- **Josefina Santiago**, consellera d'Afers Socials, Promoció i Immigració del Govern de les Illes Balears, que valorà la nova Llei de serveis socials com una primera passa per entrar de ple en els drets humans i garantir uns serveis bàsics de manera continuada.

Com a resum, **Jordi López**, en nom de la Xarxa per a la Inclusió Social. EAPN-Illes Balears, exposà algunes conclusions del seminari i expressà la preocupació pel nou model de formació i de processos d'acompanyament que s'està dissenyant des del SOIB, que separa la dimensió social i la laboral dels itineraris d'inserció. A més, demanà l'aplicació de la Llei perquè es creïn els protocols necessaris de coordinació interinstitucional entre serveis socials i d'ocupació

Per acabar, només cal dir que el seminari posà de manifest la necessitat de reprendre l'esperit de diàleg interinstitucional que

caracteritzà el principi de la legislatura actual. Per una banda, aquest esperit s'ha de donar des de la voluntat dels mateixos organismes públics competents, que han de fer valer l'aplicació de la Llei per sobre d'interessos partidistes o de repartiment econòmic. Per l'altra, també s'ha de reprendre el diàleg de les entitats amb l'Administració, i apostar per dinàmiques de treball constructives que millorin l'eficàcia i l'eficiència dels serveis, tenint en compte, però, l'especificitat i la diversitat dels col·lectius vulnerables.

# Novetats de la Llei 4/2009, d'11 de juny, de serveis socials,

## en matèria d'autorització, acreditació, registre i inspecció d'entitats, centres i serveis de serveis socials

---

I **Virgínia Sors Guil**

*Llicenciada en dret*

*Tècnica mitjana de gestió del departament d'Acció Social del Consell Insular de Menorca*

### **Resum**

---

Amb l'aprovació de la **Llei 4/2009, d'11 de juny**, de Serveis Socials, s'inicia un període de necessària adaptació de la normativa fins ara vigent en aquesta matèria, que permet configurar un Sistema de Serveis Socials adequat a la nova realitat social i a les necessitats que aquesta planteja.

Amb aquest estudi es pretén presentar una **anàlisi** descriptiva de les **novetats** contingudes a la citada llei en matèria de **control administratiu** d'entitats, centres i serveis de serveis socials en l'àmbit territorial de les Illes Balears, és a dir, respecte del règim d'autoritzacions, acreditacions, registre, inspecció i procediment sancionador. No obstant això,

les observacions contingudes en aquest article, derivades de l'anàlisi de l'articulat de la llei en aquesta matèria, requereixen d'un estudi complementari centrat en tots aquells aspectes que han de ser objecte de desplegament reglamentari i que en resulten de cabdal importància a l'hora de disposar d'un treball complet i detallat sobre la matèria.

### **I. Fonaments de la nova Llei de serveis socials**

---

L'11 de juny de 2009, el Parlament de les Illes Balears aprovà la Llei 4/2009, la qual substitueix la Llei 9/1987, d'11 de febrer, d'acció social. El nou text normatiu respon a la necessitat d'adequar a la realitat social

---

actual tota la normativa fins ara vigent i d'assolir nous reptes derivats de la inevitable evolució social.

D'altra banda, amb l'aprovació d'aquesta llei, la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, a l'igual que la resta de comunitats, pretén complir les previsions establertes a la Llei 39/2006, de promoció de l'autonomia personal i atenció a les persones en situació de dependència.

A causa de les noves situacions de necessitat –la majoria derivades del creixement i l'envel·liment de la població–, l'augment del nombre de persones en situació de dependència, la crisi del model familiar tradicional i la pervivència de la marginalitat o risc de pobresa i exclusió de determinats col·lectius, entre d'altres, des de l'àmbit públic i privat s'ha promogut modernitzar tant la concepció com la tipologia i la manera de prestar els serveis socials. Així, es configura un mapa de recursos destinats a cobrir totes les noves necessitats que requerien una regulació adequada, motiu pel qual s'aprova la Llei 4/2009, d'11 de juny, que, amb criteris d'eficiència, eficàcia i qualitat, dissenya un nou sistema de serveis socials.

## ***II. El control administratiu en la prestació de serveis socials. Un recorregut normatiu en matèria d'autorització, acreditació, registre i inspecció d'entitats, centres i serveis de serveis socials***

---

El primer antecedent normatiu en aquesta matèria a les Illes Balears el trobam a la **Llei 9/1987, d'11 de febrer, d'acció social**, l'aprovació de la qual responia a la necessitat d'ordenar i regular de forma harmònica i homogènia la diversitat d'accions que en matèria de serveis socials s'havien desenvolupat

en un marc de dispersió normativa, competencial i organitzativa, caracteritzat per una manca absoluta de planificació quant a necessitats i recursos, la qual cosa provocava importants desequilibris i una necessitat d'intervenció des de la iniciativa privada per cobrir les mancances del sector públic.

Amb l'aprovació d'aquesta llei, per primera vegada s'introdueix el concepte d'autorització de centres de serveis socials i d'inscripció preceptiva en un registre general, de manera que es dotava de rang normatiu de llei una sèrie de preceptes bàsics en matèria de control administratiu que, posteriorment, s'hauran de desenvolupar reglamentàriament per tal d'establir els requisits i les condicions mínimes per a l'obertura, el funcionament, les normes d'acreditació, el registre i la inspecció de centres de serveis socials.

Com a desplegament d'aquesta llei, i per tal de respondre a la necessitat de disposar d'una adequada regulació específica en matèria de centres i serveis d'atenció a gent gran, s'aprova el **Decret 22/1991, de 7 de març, regulador de les condicions i els requisits mínims per a l'obertura i el funcionament de centres, serveis o establiments residencials per a la tercera edat**, el qual té per objecte «regular les condicions i els requisits higiènic-sanitaris i per a l'atenció social que han de reunir els centres, serveis o establiments residencials per a la tercera edat, públics o privats, radicats en l'àmbit de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears i, així mateix, el règim per a autoritzar-los» (article 1).

Així, aquest decret esdevé la primera referència normativa específica que regula d'una forma més acurada aquesta matèria, i que inclou en l'articulat aspectes tan importants com la definició de centres i serveis, supòsits en què es requereix la tramitació de l'autorització administrativa corresponent, el procediment de sol·licitud i concessió, requisits i

condicions mínimes materials i funcionals dels centres i serveis, així com el sistema d'inspecció i el procediment sancionador en cas d'incompliments.

Posteriorment, s'aprova la **Llei 4/1999, de 31 de març, reguladora de la funció inspectora i sancionadora en matèria de serveis socials**, la qual suposa disposar, per primera vegada, d'una regulació específica de les actuacions inspectores i sancionadores que l'Administració de les Illes Balears ha de dur a terme en relació amb les entitats, els serveis i els establiments de serveis socials. Neix, per tant, amb la voluntat d'esdevenir el complement necessari de la normativa reguladora del sistema de serveis socials examinada, ja que és una eina eficaç per garantir els drets dels usuaris i la qualitat de les prestacions en aquest àmbit.

Aquesta llei, en un primer moment, preveu els principis generals d'actuació de la funció inspectora, ja que en recull les funcions bàsiques i en determina les competències per, més tard, regular de forma detallada l'exercici de la funció inspectora pròpiament dita amb l'establiment del personal inspector, els principis bàsics d'actuació, els deures als quals estan sotmesos, la constància de les seves actuacions i les conseqüències que es deriven de tot el procés, a més de fixar el règim d'infraccions, determinar la responsabilitat i les sancions i també establir el procediment sancionador que exigeix l'exercici de la potestat sancionadora en aquesta matèria.

El mateix any, i per desplegar la Llei 9/1987, d'11 de febrer, es dicta el **Decret 66/1999, de 4 de juny, pel qual s'aprova el Reglament regulador del sistema balear de serveis socials**, que respon a la necessitat de tenir un text normatiu, amb rang reglamentari, que esdevingui un instrument a mig camí entre les previsions generals de la Llei d'acció social i les previsions normatives

de caràcter específic que, des de l'entrada en vigor d'aquesta, s'havien dictat per tal d'adequar-se als importants canvis socials que se succeïen i que propiciaven nous models de prestació de serveis socials.

Aquest decret preveu el règim d'autorització al qual s'han de sotmetre totes les entitats, centres i serveis que vulguin funcionar en l'àmbit dels serveis socials, i concreta, per primera vegada, les activitats sotmeses a autorització, el procediment per obtenir-la, la competència per atorgar-la i els requisits per mantenir-la. Així mateix, el Decret recull uns requisits mínims de qualitat comuns que han de complir totes les entitats titulars de serveis socials.

D'altra banda, en coordinació amb el sistema d'autoritzacions i per tal de completar-lo, es preveu crear un nou registre per a la inscripció d'entitats, centres i serveis de serveis socials, com a eina de coneixement, informació i planificació dels recursos disponibles. Com a darrera via de control i garantia en la prestació dels serveis socials, la Llei remet a la legislació específica en matèria d'inspecció i sanció, ja examinada.

En un moment posterior, i en compliment de la disposició addicional primera d'aquest decret, per la qual s'han d'aprovar la tipologia d'entitats, els serveis i els centres de serveis socials, les seves condicions materials i funcionals mínimes i les ràtios de personal a què fa referència el Decret mateix, s'aprova en l'àmbit de l'atenció a la gent gran el **Decret 123/2001, de 19 d'octubre, de definició i regulació de les condicions mínimes d'obertura i funcionament dels centres i serveis per a persones majors, tant públics com privats, ubicats al territori de les Illes Balears**, que deroga l'antic Decret 22/1991, de 7 de març, i que, segons l'exposició de motius, respon a «l'aparició de noves necessitats lligades a les persones majors, la necessitat de regular els

centres i els serveis que s'han anat creant per les necessitats socials sense cap marc regulador, la necessitat d'actualitzar la normativa vigent, la necessitat d'establir un marc conceptual dels requisits bàsics dels centres i serveis i la necessitat de millorar la qualitat de vida».

Aquest decret defineix la tipologia de centres per a gent gran, estableix els requisits i les condicions mínimes comunes a tots els centres i, després, estableix per a cadascuna d'aquestes tipologies els requisits i les condicions mínimes específiques pròpies de cada centre amb una mateixa estructura que es concreten en: objectius, funcions dels centres, usuaris, serveis que es presten i requisits materials i funcionals, amb especial esment al personal.

A més, quant al règim competencial i organitzatiu en aquesta matèria, és obligatori esmentar la **Llei 14/2001, de 29 d'octubre, d'atribució de competències als consells insulars en matèria de serveis socials i seguretat social**, per la qual s'atribueixen als consells insulars la funció executiva i la gestió en matèria de serveis socials amb relació als àmbits territorials respectius, així com l'exercici de la potestat reglamentària sobre les matèries transferides.

Fins que es va aprovar aquesta llei, l'Administració competent en matèria d'autorització, registre i inspecció era el Govern de les Illes Balears. No obstant això, a causa del procés de descentralització i l'assumpció consegüent de més competències per part dels consells insulars, mitjançant la Llei 14/2001, de 29 d'octubre, se'ls atribueixen les competències en matèria de control administratiu d'entitats, serveis i centres de serveis socials en el seu àmbit territorial, en concret:

- Funció executiva i de gestió respecte a l'autorització, la qualificació d'entitat col·laboradora, la creació i la gestió dels

registres insulars del sistema balear de serveis socials i la funció inspectora i sancionadora en aquesta matèria.

- Potestat reglamentària sobre regulació de procediments especials per autoritzar i registrar tipologies concretes d'entitats, serveis i centres de serveis socials d'àmbit insular, i també de disposicions complementàries del procediment general i desenvolupament de la normativa bàsica vigent quant als requisits i les condicions funcionals i materials mínimes dels centres i serveis de serveis socials.

Aquesta mateixa distribució competencial és la que estableix la **Llei orgànica 1/2007, de 28 de febrer, de reforma de l'Estatut d'autonomia de les Illes Balears**, la qual, a l'article 70, determina que, entre d'altres, són competències pròpies dels consells insulars: els serveis socials i l'assistència social, el desenvolupament comunitari i la integració, la política de protecció i atenció a persones dependents, els complements de la Seguretat Social no contributiva, el voluntariat social i les polítiques d'atenció a les persones i als col·lectius en situació de pobresa o necessitat social.

Finalment, i per concloure aquest recorregut normatiu d'abans d'aprovar la nova Llei de serveis socials, cal esmentar la incidència que tingué l'aprovació de la **Llei 39/2006, de 14 de desembre, de promoció de l'autonomia personal i atenció a les persones en situació de dependència**, que configura un nou marc d'actuació en les prestacions del sistema de serveis socials fins a la data vigent i promou una nova ordenació del sector que posa l'accent en els drets subjectius que es generen amb el fet d'aprovar-la.

Amb aquesta llei es fixen, amb caràcter bàsic, una sèrie de mesures per tal de garantir la qualitat del sistema per a l'autonomia i atenció a la dependència i s'estableixen uns estàndards essencials de qualitat. A aquest



efecte, en compliment de les previsions de la Llei en aquesta matèria, el Consell Territorial, en la reunió de dia 27 de novembre de 2008, aprovà l'**Acord sobre criteris comuns sobre acreditació per garantir la qualitat del sistema per a l'autonomia i atenció a la dependència**, com a criteris mínims que han de ser tinguts en compte per cada comunitat autònoma a l'hora de legislar sobre aquesta matèria.

### **III. El règim d'autorització, acreditació, registre i inspecció en la Llei de serveis socials**

Com hem tingut ocasió de comprovar, en l'àmbit de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, i per tal d'ordenar el sector, s'han establert una sèrie de mesures d'intervenció administrativa que han estat objecte de regulació i que, en definitiva, s'han concretat en la instauració d'un sistema d'autoritzacions, registre i inspecció d'entitats, centres i serveis de serveis socials que ha permès controlar més i millor la prestació de serveis socials.

No obstant això, dels canvis socials produïts d'ençà que es va aprovar l'antiga Llei 9/1987, d'11 de febrer, d'acció social, i els seus desplegaments reglamentaris, especialment derivats del sorgiment de noves necessitats per cobrir, de la proliferació de nous recursos per atendre aquestes necessitats i de l'aparició de nous operadors que actuen en l'àrea dels serveis socials, se'n desprèn la necessitat de disposar d'una ordenació més àmplia i completa en matèria de control administratiu. A aquest efecte, es fa necessari promulgar un nou text normatiu amb rang de llei que, un cop revisat el sistema fins ara vigent en aquesta matèria i basant-se en l'experiència assolida mentre era vigent, promogui una renovació i una actualització d'aquest sistema per tal d'adequar-lo a la nova realitat

social, a fi que permeti millorar la qualitat dels serveis amb l'establiment de condicions mínimes d'idoneïtat per a tota la xarxa de serveis socials, amb independència de la seva tipologia o titularitat.

En aquest sentit, partint de la perspectiva general de dotar d'un rang normatiu de llei una sèrie de preceptes bàsics, i reservant al desplegament reglamentari els altres que, per la seva naturalesa, tenen un caràcter més específic i que, per tant, necessiten aquest desenvolupament, la nova llei integra en un únic cos legislatiu els aspectes següents.

#### **Règim competencial i organitzatiu**

- S'atribueixen al Govern de les Illes Balears les competències per establir els criteris i els estàndards mínims de qualitat dels diversos serveis socials; organitzar i gestionar el registre unificat de serveis socials de les Illes Balears, i exercir les potestats d'inspecció i de sanció respecte a entitats, centres i serveis suprainsulars inclosos en l'àmbit competencial de l'Administració autònoma de les Illes Balears. Així mateix, i quan hi hagi interessos econòmics afectats que excedeixin l'àmbit insular, el Govern és competent per fixar directrius de coordinació per establir les condicions mínimes de qualitat dels centres i serveis de serveis socials i garantir la igualtat de tots els ciutadans.
- S'atribueixen als consells insulars les competències per crear, organitzar i gestionar els centres o serveis que per la seva naturalesa i característiques tinguin caràcter insular o supramunicipal; registrar, autoritzar i inspeccionar les entitats, els centres i els serveis de serveis socials d'àmbit municipal o insular, i crear i gestionar els registres insulars de serveis socials i col·laborar en el manteniment del registre unificat de serveis socials de les Illes Balears.

## Control administratiu

- Es preveu un règim d'autoritzacions administratives que substitueix el que hi havia establert en la normativa anterior i que és de compliment obligatori per poder prestar serveis socials i formar part de la xarxa pública de serveis socials. La Llei preveu les classes d'autoritzacions, els requisits per obtenir-les, el procediment de concessió, el manteniment, la revocació i la suspensió, així com la creació del registre unificat de serveis socials com a instrument de coneixement, planificació i coordinació. Tots aquests són aspectes que han de ser objecte de desplegament reglamentari.
- Es preveu, per primera vegada, el règim d'acreditació administrativa com a condició necessària per poder formar part de la xarxa pública de serveis socials, que s'entén com un plus de qualitat de centres i serveis que es desprèn dels requisits mínims i el procediment per concedir-la, així com el manteniment, la suspensió i la revocació.
- Finalment, la Llei regula, de forma extensa i detallada, el sistema d'inspecció i el règim sancionador que garanteix el compliment de tot el que la Llei disposa.

### 1. Novetats en matèria d'autoritzacions

L'autorització es configura com el mitjà que té l'Administració competent per comprovar la idoneïtat de l'activitat que es pretén desenvolupar en l'àmbit dels serveis socials en compliment dels requisits exigits i la normativa aplicable, així com l'adequació a les necessitats socials del moment.

La Llei 4/2009, d'11 de juny, de serveis socials, ha optat per regular el règim d'autorització administrativa a mig camí entre l'absència legislativa que caracteritzava l'antiga Llei d'acció social, la qual remetia al desplegament reglamentari, i la detallada regula-

ció continguda en el Decret 66/1999, de 4 de juny. En aquest sentit, la Llei de serveis socials es limita a exigir **l'obtenció i el manteniment** de la preceptiva autorització administrativa, a més de la inscripció corresponent al registre unificat de serveis socials en els casos de prestació de serveis socials que formin part de la xarxa pública de serveis socials de les Illes Balears. En la resta de casos, n'hi ha prou d'estar inscrits en el registre esmentat. Si a aquesta escarida previsió hi afegim el fet que la secció dedicada al registre unificat de serveis socials no preveu com a requisit previ a la inscripció disposar de la preceptiva autorització administrativa tal com s'exigia en la normativa anterior, es planteja un dubte quant al control administratiu que es pugui exercir en la prestació de serveis socials quan aquests no hagin de formar part de la xarxa pública de serveis socials, i es desvirtua, d'alguna forma, el sistema objecte de regulació. No obstant això, cal tenir en compte que el capítol III del títol IX dedicat a la inspecció i el règim sancionador preveu com a infraccions lleu, greu i molt greu casos d'incompliment de les condicions que han motivat l'autorització administrativa o el fet d'actuar en l'àmbit dels serveis socials sense disposar de l'autorització administrativa.

A aquest efecte, cal atènyer-se al desplegament reglamentari que es dicti en aquesta matèria, entenent que el registre unificat de serveis socials hauria de ser un mecanisme per, en qualsevol cas, donar a conèixer les autoritzacions atorgades.

Així mateix, i com a novetat, la Llei preveu les denominades **autoritzacions especials** com a autoritzacions específiques per a les entitats que no tinguin la consideració d'entitat privada de serveis socials però que prevegin dur a terme actuacions puntuals en aquest àmbit, amb validesa només per a aquestes i amb els requisits i el procediment que s'han d'establir reglamentàriament.

Així mateix, la Llei recull les diferents **classes d'autoritzacions** administratives depenent de les actuacions que es pretenguin desenvolupar. En aquest sentit, s'ha optat per simplificar els casos que requereixen autorització, suprimir-ne uns quants dels que es preveuen en la normativa anterior i introduir-ne de nous. Acaba amb una clàusula oberta per a les possibles actuacions que es determinin reglamentàriament. Així, com a canvis substancials introduïts per la nova normativa en aquest àmbit, el supòsit tradicional d'autorització per a la «construcció de centres de serveis socials, trasllat de la ubicació, així com la modificació substancial de l'establiment o de la seva capacitat assistencial» és simplificat i substituït per l'autorització per «crear, construir i modificar substancialment els centres on s'hagin de prestar serveis socials». A més, s'introdueix el cas «d'autorització provisional per a supòsits excepcionals, quan es prevegin ubicacions temporals», previsió que s'ha d'entendre derivada de l'experiència assolida i la necessitat de cobrir un buit legal en aquesta matèria. Finalment, al supòsit d'autorització per al cessament d'activitats dels serveis, s'hi afegeix el de suspensió en els casos de cessament no definitiu, com es podria produir, a tall d'exemple, per la imposició d'una sanció de les previstes a la Llei.

Quant als **requisits per obtenir l'autorització** administrativa per a cada tipus de servei, la Llei remet al desenvolupament reglamentari i es limita a establir un contingut mínim que, en tot cas, ha de preveure aquesta normativa de desplegament i que, a grans trets, podríem interpretar que és molt similar a allò que la normativa vigent exigeix en aquesta matèria. El mateix podem dir respecte al procediment per concedir les autoritzacions, ja que la Llei remet, així mateix, al desplegament reglamentari, tot i que a l'hora d'establir els tràmits mínims obligatoris que s'han de garantir en tot procediment resulta més exhaustiva que la normativa anterior, ja que exigeix una visita del personal de

l'Administració competent en presència del representant de l'entitat sol·licitant, així com l'extensió d'una acta i l'atorgament d'un període d'al·legacions. La novetat més destacable i amb repercussions pràctiques més notables és la relativa als efectes atorgats al silenci en cas de no haver-hi una resolució expressa un cop transcorregut el termini per resoldre i notificar, ja que, a diferència del que es preveia en la normativa anterior, la qual entenia estimatòria de la sol·licitud la manca de resolució expressa, ara estableix un silenci administratiu en sentit negatiu.

Finalment, la Llei, com a novetat, disposa l'exigència de complir **els requisits i les condicions**, i també els estàndards mínims de qualitat que reglamentàriament s'estableixin, per poder mantenir les autoritzacions atorgades, l'incompliment dels quals pot derivar en la suspensió o la revocació d'aquestes, segons els casos i mitjançant el procediment que reglamentàriament s'estableixi.

## **2. Novetats en matèria de registre de serveis socials**

El nou registre unificat de serveis socials que es crea amb la nova Llei substitueix l'antic Registre Central de Serveis Socials, i sembla que amb les mateixes finalitats i naturalesa, és a dir, com a instrument públic que permet conèixer les entitats que actuen en el camp social i els recursos disponibles.

La Llei preveu una escassa regulació en aquesta matèria, però molt nova, ja que, a més de preveure la preceptiva inscripció d'entitats, centres i serveis de serveis socials, ja recollida en la normativa anterior, preveu, així mateix, la **inscripció** de:

- La relació de contractes i/o resolucions establerts entre les administracions públiques i les entitats privades.
- Les incidències que es produeixen com a conseqüència de l'exercici de les funcions

d'inspecció i sanció establertes per les lleis i les incidències que afecten el règim d'autorització administrativa.

- La composició actualitzada dels òrgans de govern i d'administració de les entitats.
- Els comptes anuals auditats de les entitats privades acreditades. Aquestes previsions suposen una ampliació de les actuacions que han de tenir accés al registre, de manera que se'n delimita amb precisió l'àmbit.

Finalment, la Llei remet al **desplegament reglamentari** per fixar les dades que ha de contenir el Registre, així com el procediment d'inscripció, modificació i cancel·lació d'aquestes. A aquest efecte, mentre no es creï el registre unificat, se n'aprovi el desplegament reglamentari i es posi en funcionament, la Llei preveu la pervivència de l'antic Registre Central de Serveis Socials.

### **3. El règim d'acreditació administrativa com un plus de qualitat**

Una de les novetats més significatives de la Llei 4/2009, d'11 de juny, és **que s'exigeix fer l'acreditació** administrativa, recollida al capítol III del títol VII, de determinades prestacions de serveis socials segons criteris de qualitat, per tal que les administracions públiques puguin garantir, no tan sols que es compleixen els requisits mínims per posar en funcionament centres i serveis en aquest àmbit, sinó que també aquests es prestaran, a més, en condicions de qualitat. Així, l'acreditació té per objecte permetre que l'Administració competent certifiqui que un centre o servei, prèviament autoritzat, ofereix una garantia de qualitat i idoneïtat per als usuaris de conformitat amb els criteris establerts a la Llei de serveis socials i també al desplegament reglamentari.

El règim d'acreditació administrativa permetrà que les entitats d'iniciativa privada, junta-

ment amb les administracions públiques, puguin formar part de la xarxa pública de serveis socials, integradora del conjunt de recursos, prestacions, activitats, programes, projectes i equipaments destinats al benestar social de la població mitjançant el sistema de concertació. D'altra banda, la Llei fa una referència minsa a l'acreditació dels serveis de titularitat pública, els quals, en qualsevol cas, han d'estar acreditats d'acord amb el procediment que reglamentàriament s'estableixi.

Així mateix, l'Acord sobre criteris comuns sobre acreditació per garantir la qualitat del sistema per a l'autonomia i atenció a la dependència abans esmentat, amb el criteri general que les exigències mínimes de qualitat dels recursos previstos a la Llei han de garantir-se amb independència de la seva titularitat, estableix la necessitat que obtinguin l'acreditació tant els centres concertats com els que no hi hagin d'estar, en el primer cas per tal de formar part de la xarxa de centres i serveis del SAAD, i en el segon cas perquè puguin prestar serveis a persones en situació de dependència i que aquestes puguin percebre la prestació econòmica vinculada a l'adquisició d'un servei.

De la redacció de tots dos cossos normatius podem concloure que hauran d'estar acreditats els serveis socials de titularitat pública, els serveis socials de caràcter privat que pretenguin formar part de la xarxa pública de serveis socials, els serveis socials que pretenguin integrar-se en el catàleg de serveis de la xarxa de centres i serveis del SAAD i els centres no concertats que pretenguin atendre persones en situació de dependència que percebin la prestació econòmica vinculada a l'adquisició d'un servei.

De la lectura general d'aquestes previsions, se'n dedueix que un gran nombre de centres i serveis de serveis socials, especialment els d'atenció a persones majors i persones amb discapacitat, hauran de tenir l'acreditació admi-

nistrativa corresponent. Si a aquesta previsió hi afegim tots els centres i serveis que voluntàriament vulguin disposar d'acreditació com un plus de qualitat, es podria derivar una posició marginal del règim d'autoritzacions.

Quant als **requisits mínims** per obtenir l'acreditació, la Llei, en general, remet al desplegament reglamentari que haurà d'integrar unes condicions mínimes, en concret, estar en condicions d'obtenir la corresponent autorització administrativa i d'inscriure's al registre unificat de serveis socials i complir els estàndards mínims que s'estableixin per mantenir l'autorització prèviament atorgada. Així mateix, s'hauran de tenir en compte els estàndards essencials de qualitat recollits a l'Acord sobre criteris comuns sobre acreditació per garantir la qualitat del SAAD.

Quant a la **competència** per atorgar l'acreditació, la Llei, a l'igual que per al règim d'autoritzacions, determina que correspon al Govern de les Illes Balears acreditar els centres i serveis d'àmbit suprainsular i als consells insulars acreditar els centres i serveis dels àmbits respectius.

Respecte al **procediment de concessió** de l'acreditació, en el cas d'entitats d'iniciativa privada la Llei remet de nou al desplegament reglamentari i exigeix que es compleixin els mateixos tràmits mínims que els que es preveuen per concedir l'autorització, els quals han estat examinats anteriorment.

Per contra, per **mantenir l'acreditació**, la Llei exigeix que es compleixin uns estàndards de qualitat superiors, ja que l'Administració no es limita a comprovar que el centre o servei compleix els requisits inicials i s'adequa a la normativa per posar-se en funcionament, com ho fa en el cas de l'autorització, sinó que va més enllà i avalua si els serveis es presten en les condicions de qualitat, en compliment dels sistemes que reglamentàriament s'implantin en l'àmbit dels serveis socials.

En definitiva, per acabar de dissenyar el règim jurídic d'aquesta nova figura haurem d'atenir-nos al **desplegament reglamentari** de la Llei en aquesta matèria, el qual n'ha de delimitar el concepte i l'àmbit, i ha de determinar, entre altres qüestions, les condicions i els requisits per concedir autoritzacions i mantenir-les, la competència i el procediment, les obligacions dels titulars, la validesa de l'acreditació i també els efectes del silenci, ja que la Llei no es pronuncia sobre aquest darrer aspecte, a diferència del que preveu per a l'autorització.

#### ***4. Inspecció i règim sancionador com a última via de control administratiu***

La inspecció té per objecte vigilar i controlar que es compleix la normativa en matèria de serveis socials per tal de garantir la qualitat en l'atenció assistencial. Així, la Llei 4/1999, d'11 de juny, ha optat per atorgar rang de llei a l'**extensa i detallada regulació** que consta en el títol IX, sense necessitat de remetre a un posterior desplegament reglamentari o amb alguna remissió poc significativa, amb la derogació conseqüent de la Llei 4/1999, de 31 de març, abans examinada.

Quant a les novetats introduïdes, en un primer moment s'observa que la nova llei reordena el contingut respecte a la normativa anterior. Així, el capítol actual dedicat a les disposicions generals integra i simplifica els antics títols destinats a regular les disposicions generals, la funció inspectora i l'exercici d'aquesta funció, pràcticament amb el mateix contingut, amb algunes petites modificacions quant a la forma i la redacció, que han estat millorades.

Així mateix, mentre que l'antiga Llei 4/1999, de 31 de març, remetia al procediment previst amb caràcter general per a l'Administració de les Illes Balears i les possibles regles específiques que es poguessin

desplegar mitjançant un decret del Govern de les Illes Balears, la nova Llei remet al procediment que estableixi la normativa del procediment sancionador aplicable en els àmbits de competència de les administracions públiques de la Comunitat Autònoma de les Illes Balears, tot i que preveu una regulació detallada del procediment sancionador en matèria de serveis socials.

Així, i examinant les principals novetats en matèria de procediment sancionador, la redacció de l'antiga normativa referent a **les competències** és substituïda per una altra de més precisa que delimita perfectament l'atribució competencial entre el Govern de les Illes Balears i els consells insulars, segons l'àmbit que correspongui; per tant, s'elimina l'antiga regulació en matèria de coordinació interorgànica. D'altra banda, tota la resta de preceptes que han estat introduïts a la nova llei, relatiu a la tramitació del **procediment sancionador** i als terminis, al **procediment simplificat**, a la **reducció de la sanció** i a la **concurrència amb l'ordre jurisdiccional penal**, suposa una novetat respecte a la regulació anterior.

Així mateix, el capítol III relatiu a les **infraccions administratives**, en conjunt inclou un gran nombre de novetats, totes de gran transcendència pràctica. Així, a més de les millores quant a la forma i la redacció, cal referir-se obligatòriament a les novetats que la Llei aporta sobre aquesta matèria.

La primera la trobam en la referència que fa la Llei a les infraccions i les sancions tipificades en la Llei 39/2006, de 14 de desembre, a les quals cal aplicar la Llei de serveis socials quant a qualificació i sanció; pel que fa a la resta d'aspectes, la Llei de serveis socials és d'aplicació supletòria.

D'altra banda, la Llei de serveis socials preveu una nova regulació en matèria de subjectes responsables quant a la imputació de la

infracció, així com respecte a possibles responsabilitats solidàries i subsidiàries que se'n derivin. D'acord amb aquestes previsions, la Llei estableix, amb caràcter general, una sèrie d'obligacions de les entitats que la regulació anterior no preveia.

Quant a la tipologia d'infraccions, la primera gran novetat que cal destacar és que la nova llei distingeix entre infraccions de les entitats i infraccions de les persones usuàries o beneficiàries de prestacions socials. La Llei de serveis socials classifica les infraccions, a l'igual que la llei anterior, en lleus, greus i molt greus. No obstant això, la gran novetat en aquesta matèria i respecte a les entitats és que la nova llei recull els supòsits de la normativa anterior per als tres tipus d'infraccions; els adequa a la realitat social actual amb una redacció més completa i acurada, i els amplia amb nous supòsits, com a resultat del canvi social produït al llarg d'aquests anys de vigència de la normativa anterior i d'acord amb l'experiència assolida en aquesta matèria, per tal d'oferir una protecció qualificada. A causa de la previsió detallada dels casos d'infraccions que conté la Llei en aquest capítol, aquesta ha optat per obviar la previsió que contenia la normativa anterior, la qual deixava oberta la possibilitat d'un desplegament reglamentari per identificar amb més precisió les conductes tipificables, sense que s'hi poguessin introduir noves infraccions o alterar-les.

Quant a les **sancions** que es poden imposar a les entitats per cada tipus d'infraccions, la Llei també incorpora novetats importants, entre les quals destaca l'augment significatiu de la quantia de les sancions econòmiques, especialment la quantitat màxima que han d'abonar per infraccions molt greus. Així mateix, la Llei incorpora una regulació de les denominades multes coercitives, que, en determinats casos, han d'acompanyar la sanció per restituir la situació a les condicions legalment exigibles. D'altra banda, el

precepte dedicat a les sancions accessòries en la regulació anterior és modificat per la nova llei i es preveu només per als casos d'infraccions molt greus; a més, se n'actualitza la redacció per adaptar-la a la realitat social i s'hi incorporen nous tipus de sancions accessòries.

També la previsió relativa a la publicitat de les sancions ha estat modificada per la Llei, ja que ara es preveu com una possibilitat de l'òrgan sancionador i per a tot tipus d'infraccions, i no tan sols les greus o molt greus; publicació que es preveu en el BOIB i també en altres mitjans de comunicació.

La graduació de les sancions també presenta novetats importants en la redacció, especialment pel que fa als criteris que cal tenir en compte, els quals han estat redefinits per adequar-los millor a la nova realitat social. Així mateix, s'incorporen supòsits d'elevació o increment de la sanció si es produeixen les circumstàncies previstes en la Llei, així com la possibilitat d'abonar una indemnització a les persones usuàries en cas d'incompliment de la normativa en matèria de preus.

En una secció diferent, la Llei regula el règim de les **infraccions de les persones usuàries** o beneficiàries de prestacions socials, i les tipifica de lleus, greus i molt greus, amb una relació de supòsits per a cadascuna, així com les sancions consegüents que cal imposar, regulació que representa una gran novetat respecte a l'anterior.

Finalment, com a novetat de gran incidència, la Llei inclou una previsió relativa a la finalitat a la qual s'han de destinar els **ingressos derivats de la imposició de sancions**, així com la possibilitat que la persona sancionada destini l'import de la sanció a millorar els serveis que presta, sempre que es compleixin els requisits que estableix la Llei mateixa.

## **IV. Conclusions i propostes de futur**

De l'anàlisi de l'articulat de la nova Llei de serveis socials en matèria de control administratiu d'entitats, centres i serveis de serveis socials, se'n desprèn el caràcter innovador a l'hora de recollir molts dels aspectes que han evolucionat al llarg dels darrers anys i que requerien una adaptació del conjunt de la normativa fins ara vigent que incorporàs moltes de les mancances detectades en l'exercici de les competències de cadascuna de les administracions competents en els àmbits respectius i respecte a aquesta matèria. De tot el que s'ha exposat, podem concloure que **les principals novetats rauen en el règim d'acreditació, inspecció i sanció**, vinculat a les previsions de la normativa aprovada en matèria de dependència.

D'altra banda, en aplicació de l'abundant remissió que fa la Llei al desplegament reglamentari en la majoria dels aspectes que regula, i, en concret, en aplicació de les disposicions que determinen les competències per reglamentar sobre aquesta matèria, ens hauriem d'atenir a les previsions que el Govern de les Illes Balears i els consells insulars dictin en els àmbits respectius, per tal de poder fer una valoració més acurada i precisa de les novetats que s'incorporen, la qual cosa ha de ser objecte d'un nou estudi complementari al que ara es presenta.

No obstant això, abans de fer la tramitació reglamentària i atenent el marc competencial i organitzatiu dissenyat per la Llei 4/2009, d'11 de juny, així com la normativa vigent sobre atribució de competències als consells insulars abans examinada, s'haurà de perfilar la distribució competencial per exercir la potestat reglamentària en aquesta matèria i determinar quina ha de ser l'activitat concreta que inicialment correspon reglamentar al Govern de les Illes Balears i la que més tard

---

hauran de desplegar tant els consells insulars com el Govern mateix en l'àmbit insular i suprainsular respectivament.

Un cop determinat l'àmbit competencial, les administracions competents hauran de promoure una actuació coordinada en l'exercici de les potestats reglamentàries respectives, per tal d'assolir una homogeneïtat en la forma, l'estructura i el contingut de la normativa que en resulti en l'àmbit de tot el territori de les Illes Balears, sense que es produeixin discriminacions per raó del territori.

Per concloure, cal esmentar que el desplegament reglamentari al qual la Llei remet per desenvolupar totes les previsions podria suposar una molt bona oportunitat per organitzar i sistematitzar la regulació en aquesta matèria, en concret els aspectes següents:

- Atesa la proliferació de recursos que s'han implantat per cobrir les necessitats que han sorgit en els darrers anys, la nova reglamentació hauria de contenir una definició més acurada d'entitats, centres i serveis de serveis socials i hauria de detallar-ne la tipologia, per tal de dissenyar un marc conceptual unitari aplicable a tot l'àmbit de les Illes Balears.
- D'altra banda, tenint en compte les diferents especificitats que presenten els centres i serveis per a persones amb discapacitat d'aquells destinats a la gent gran, s'hauria de disposar d'una regulació independent de les condicions materials i funcionals per a cadascun d'aquests àmbits.
- Finalment, seria convenient estructurar la regulació de manera que es pugui integrar en un únic cos normatiu tot el desplegament reglamentari en matèria d'autorització, acreditació, registre i inspecció per evitar la dispersió normativa actual i simplificar els aspectes procedimentals.



# Els educadors socials com a tècnics d'intervenció socioeducativa

## en els centres educatius de secundària

---

**I** Equip de tècnics d'intervenció socioeducativa TISE

Equip de coordinació: un representant de la Direcció General d'Innovació i Formació del Professorat i un representant de la Fundació Institut Socioeducatiu s'Estel.

### **Resum**

---

Davant la realitat que hi ha als centres educatius, la inclusió de nous professionals –l'educador social com a tècnic d'intervenció socioeducativa– pot implicar una acció preventiva i de col·laboració amb els equips directius, els educatius i els serveis socials.

És un fet que els centres educatius presenten una circumstància cada cop més complexa amb situacions de conflicte juvenil, de xoc i interacció cultural que generen tensions i conflictes de convivència que requereixen noves formes d'intervenció. L'educació integral de l'alumnat demana a la comunitat educativa una concepció oberta del procés d'ensenyament-aprenentatge, en què es prevegin com a continguts educatius tant els aspectes acadèmics com els familiars i els socials.

### **Justificació**

---

D'ençà que es va crear la diplomatura d'educació social mitjançant el Reial decret 1420/1991, de 30 d'agost, universitats i associacions professionals han col·laborat a configurar el saber, el saber fer i el saber estar dels estudiants i professionals de l'educació social.

El món universitari i el professional han caminat junts i en col·laboració constant per conformar una professió que doni resposta a les necessitats que la societat actual ens planteja i exigeix.

Ens trobam immersos en una societat en què, amb més freqüència de la desitjada, es produeixen situacions als centres d'ensenyament que no permeten assolir els objectius formatius establerts sense la participació d'altres professionals que aportin noves visions que

---

puguin satisfer les demandes i les necessitats de la comunitat educativa.

La immigració creixent, les noves realitats familiars, les necessitats socials emergents, els canvis socials i culturals, posen de manifest que es necessiten agents dinamitzadors de la realitat educativa i social que hi ha als centres educatius.

El debat sobre la participació o no de l'educador social en el sistema escolar no és nou. Gertrud Bäumer, deixeble de Nohl, considerava l'educació social com una activitat per desenvolupar «fora de la família i de l'escola, com una tasca educativa social i estatal, en tant que es realitzava fora de l'escolar».<sup>1</sup> A. Petrus (1995) defensa que l'educació social no ha de tenir entre les seves competències la responsabilitat de l'acció escolar. Ens diu: «Si l'educació social pretén que l'individu sigui capaç de comprendre el seu entorn social, polític, econòmic i cultural i d'integrar-s'hi de manera adequada, no hi ha cap dubte que es tracta d'una acció pedagògica intencional i reglada, tot i que, com hem vist, només accidentalment escolar». A. J. Colom (1987: 15-34) pensa que l'escola, com a espai d'educació i de socialització, ha de ser objecte d'anàlisi per part de la pedagogia social. D'altra banda, M. X. March (2008) ens diu «no es tracta d'introduir la figura professional de l'educador social en el context escolar, sinó de fer possible que es duguin a terme programes de col·laboració entre la institució escolar i els educadors socials».

Nosaltres consideram que les demandes socials i educatives que avui dia té la comunitat educativa en general requereixen un conjunt d'agents multidisciplinaris que ajudin a donar una resposta satisfactòria a aquesta realitat complexa i canviant en què es concretin unes noves relacions entre el

món educatiu i social. Per això, cal que hi hagi una intervenció socioeducativa que aporti estratègies per aconseguir un major nivell de socialització, unes competències socials que ens permetin viure en la diversitat i l'heterogeneïtat; en definitiva, adquirir conductes prosocials que ens permetin viure millor i en pau.

No són pocs els professors i els professionals que fa temps que hem reivindicat la necessitat de posar en marxa programes d'intervenció socioeducativa als centres d'ensenyament públic.

A la nostra comunitat autònoma, la col·laboració entre la Universitat de les Illes Balears, per mitjà del Departament d'Educació, i l'Associació Professional d'Educadors Socials (APESIB), posteriorment amb el Col·legi d'Educadores i Educadors Socials (CEESIB), ha estat una realitat durant aquests darrers anys: coparticipació en els plans d'estudis dissenyats en la diplomatura, organització de quatre jornades de debat i reflexió, etc.

El passat curs 2007-08, el CEESIB i la UIB-ICE implantaren el primer postgrau d'especialista universitari en intervenció socioeducativa de l'educador i educadora social als centres educatius. Davant l'èxit aconseguit, el mes de març de 2009 s'inicià el segon postgrau a Mallorca i el primer a Menorca i Eivissa.

El desembre de 2008, es va formalitzar un conveni de col·laboració entre la Conselleria d'Afers Socials Promoció i Immigració i la Conselleria d'Educació i Cultura del Govern de les Illes Balears, amb l'objectiu de millorar la convivència escolar als centres educatius de secundària, i es va començar un programa experimental (Programa per a la Millora de la Convivència Escolar) a vuit instituts de les Illes Balears.

---

<sup>1</sup> Esmentat per Quintana, J. M., 1984, op. cit., pàg. 8.

La Fundació Institut Socioeducatiu S'Estel va ser l'entitat encarregada de seleccionar i contractar els professionals. Set educadores i educadors socials i una treballadora social amb la denominació de tècnics d'intervenció socioeducativa (TISE) amb un contracte d'obra i servei són els encarregats de dissenyar i executar el programa que, de forma experimental, es va iniciar el 7 de gener, i la primera fase del qual va acabar el 30 de juny de 2009. El programa es reinicià el primer dia del curs 2009-2010, de manera que es possibilitava la implantació completa del programa durant tot el curs escolar.

Amb la inclusió dels TISE als centres d'educació secundària, pretenem aportar solucions a problemes de la nostra societat orientades al futur: canviar actituds de professionals, potenciar la inclusió social i incorporar la intervenció socioeducativa als centres com a element diferenciador.

Aquesta concreció ha estat possible amb el convenciment que tenen certes persones i institucions respecte al fet que la intervenció socioeducativa als instituts d'ensenyament secundari és possible i necessària.

## **Antecedents**

La incorporació de la figura de l'educador social als centres educatius és ja una realitat en algunes comunitats autònomes de l'Estat, concretament a les comunitats d'Extremadura, d'Andalusia i de Castella-la Manxa. Des de fa un temps, en aquestes comunitats es valora la necessitat d'abordar les problemàtiques i les necessitats socioeducatives que presenten els alumnes amb un enfocament més interdisciplinari en què l'educador social tingui un paper de mediador entre el centre, els alumnes, les famílies i l'entorn comunitari.

En el cas de la comunitat d'Extremadura, és una iniciativa consolidada, ja que cada centre de secundària disposa d'un educador social que depèn organitzativament de l'equip directiu i que duu a terme una feina coordinada amb els diferents professionals dels centres i els recursos externs.

Les funcions de l'educador social van molt en la línia del programa que s'ha desenvolupat enguany a les Illes Balears; principalment, es treballa en programes per millorar la convivència, l'absentisme, la prevenció i la intervenció amb referència als alumnes que presenten indicadors de risc i les seves famílies; a la formació de pares i mares; a la formació dels alumnes en temes de gènere, habilitats socials, drogues; etc. Tota aquesta tasca es fa en coordinació amb els equips directius, els departaments d'orientació, els tutors, els serveis socials i altres agents implicats.

L'experiència a la comunitat d'Andalusia, encara que és més recent, també va pel mateix camí i es consolida a poc a poc. A Castella-la Manxa no disposen d'un educador social a cada centre, però sí que hi ha la possibilitat que els centres el sol·licitin i, amb un informe favorable d'Inspecció Educativa, puguin incorporar un educador social per treballar, de manera coordinada amb els tutors i l'orientador, tots els aspectes relacionats amb situacions de risc: absentisme, conflictitat al centre, etc.

A altres comunitats com Catalunya, l'educador social treballa amb els centres en programes i projectes amb una coordinació molt estreta entre els centres educatius, els serveis socials i altres entitats. Els projectes específics que desenvolupen estan relacionats amb l'absentisme, la mediació escolar, la gestió i la tramitació de beques i matrícules a l'inici del curs escolar, les aules d'integració, les comissions socials, etc. Encara que no s'hagi introduït la figura de l'educador social als

---

centres, sembla que les línies d'intervenció són les mateixes.

Pel que fa a Euskadi, cal destacar l'experiència de les comunitats d'aprenentatge, en què el paper de l'educador social és molt significatiu com a activador de la participació de les famílies, promotor de la coordinació comunitària, agent actiu en la dinamització de les aules, etc.

A Aragó, concretament a Saragossa, els educadors estan presents en els projectes d'integració d'espais escolars (PIEE) que es desenvolupen als centres d'educació infantil, primària i secundària. En aquest projecte es fa una feina d'intervenció socioeducativa amb alumnes amb dificultats d'integració social.

Totes aquestes experiències, tant les que preveuen la figura de l'educador social dins el centre com les que estableixen una feina des de fora dels centres, constaten un àmbit d'intervenció en el qual, cada vegada més, es fa necessari elaborar projectes i programes comuns mitjançant equips més interprofessionals i multidisciplinaris dins l'educació formal.

## **Experiència**

---

L'escola compleix un paper socialitzador i educatiu molt important, és en si mateixa un recurs comunitari bàsic per a la societat. Per això, és necessari que els centres educatius siguin espais oberts i facilitadors de processos socials a tots els nivells, tant des de dins cap a fora com des de fora cap a dins.

Si, com hem dit abans, una de les finalitats principals de l'escola és socialitzar, no podem desenvolupar aquesta funció sense tenir un coneixement profund dels alumnes, de les seves necessitats, de les seves inquietuds, del

context sociofamiliar del qual provenen i de l'entorn social al qual pertanyen.

El curs escolar 2008-09 es va dur a terme a les Illes Balears l'experiència pilot d'introduir la figura del tècnic d'intervenció socioeducativa (TISE) als instituts com a nova figura professional, experiència que va posar de manifest la necessitat dels centres de secundària de donar un nou enfocament a l'educació que inclogui no tan sols continguts, sinó també un vessant més ampli, més socioeducatiu. Creiem imprescindible dotar els instituts de professionals formats i amb experiència en l'àmbit social, per tal de crear nous perfils professionals destinats a la prevenció i a la intervenció socioeducativa com a bilateralitat inseparable, i convertir els instituts en centres de formació dels alumnes des d'un punt de vista integral.

L'equip de TISE va treballar en aquesta línia per definir àrees de treball segons la singularitat de cada institut i del seu alumnat. Vàrem recollir unes primeres dades que ens varen permetre treure unes primeres hipòtesis i uns pronòstics. Amb aquestes dades ens vàrem plantejar uns objectius generals per treballar que ens han permès perfilar les funcions en les quals els TISE han intervingut en aquest curs i que varen marcar el punt de partida pel curs 2009-10 d'una manera ja més sistemàtica.

Allò que queda evidenciat després d'aquests mesos de feina intensa (en què s'ha elaborat un primer diagnòstic de l'estat de convivència dels centres de secundària mitjançant l'observació i les dades recollides) és que hi ha aspectes clau en el sistema educatiu que cal tenir com a punt de partida per a qualsevol intervenció, és el que podríem anomenar intervenció tridimensional, en la qual tenim una concepció de l'alumne i de la seva educació com un tot, amb els aspectes **socials, educatius i familiars** com a elements inseparables.

En aquest sentit, l'equip de TISE ha exercit una funció d'eix vertebrador amb tots aquests agents que participen d'una manera o l'altra en el procés socioeducatiu dels alumnes. Hem donat suport a àrees socioeducatives en què ha estat necessària la nostra intervenció, a fi de reforçar la tasca del departament d'orientació; hem elaborat conjuntament propostes, i hem treballat basant-nos en la prevenció i la reorientació, amb un alt índex d'incidència i satisfacció en la comunitat educativa.

Ens trobam que cada territori i cada institut té un alumnat amb un perfil diferenciat i uns equips amb unes prioritats i un estil de treball determinats. L'equip de TISE s'hi adaptà al màxim, però intentant donar nous punts de vista i nous estils d'intervenció, sempre tenint en compte que era una experiència pilot en què calia perfilar el com, el què i el quan a partir de les experiències.

També hem hagut de fer una presentació a tota la comunitat educativa dels continguts i dels objectius inicials de la nostra intervenció, ja que els professors i els alumnes encara no coneixen la figura de l'educador social. A més, donar a conèixer un nou recurs i posarlo a disposició del sistema organitzatiu del centre ha estat una tasca complexa, però enriquidora.

En aquesta línia, i atesa l'àmplia experiència de l'equip de TISE en el món social, procuràrem transmetre a la comunitat educativa que la nostra funció és multidisciplinària: prevenció, intervenció i seguiment. Hem hagut d'explicar que el nostre encàrrec no tan sols s'adreçava als casos disruptius i de risc, sinó que la nostra intervenció es dirigia a tot l'alumnat.

Podríem dir que aquesta ha estat la nostra primera intervenció, la purament informativa, la d'explicar que la nostra feina incloïa

l'oportunitat d'oferir nous punts de vista i nous enfocaments per abordar certes situacions disruptives, és a dir, una manera de fer més socioeducativa i reparadora.

Teníem clar que tota la feina havia de ser inicial conjunta, i en estreta col·laboració amb el departament d'orientació i l'equip directiu. Érem conscients que no hi podia haver una nova figura professional de TISE sense una supervisió inicial. Érem conscients que havíem de conèixer primer el funcionament intern dels instituts, els diferents equips, els programes i els alumnes. Era un treball d'observació, de recollida d'informació i també de petites intervencions, però sense grans expectatives.

Amb aquest punt de partida podríem parlar de diferents fases:

**En una primera fase** vàrem dur a terme uns primers encàrrecs que ens varen permetre elaborar propostes d'intervenció des d'un vessant més preventiu, com, per exemple, posar en marxa projectes de mediació escolar, conjuntament amb el departament d'orientació i els tutors (presentació del projecte i formació d'alumnes mediadors), enfocada a tots els alumnes de l'instituts.

**En una segona fase** se'ns va demanar una intervenció més concreta i específica amb grups d'alumnes dels quals calia fer un seguiment més intens i amb qui era necessari treballar aspectes d'habilitats socials i motivació acadèmica.

**En una tercera fase** vàrem fer un treball individual més concret amb alumnes i famílies seguint un protocol de derivació de l'equip directiu, el departament d'orientació o l'educador de serveis socials.

**Una quarta fase** molt important va ser el treball dins l'àrea comunitària, que també ha tingut molta incidència en la tasca de tot l'e-

---

quip de TISE, ja que ha estat molt necessari estimular-la pràcticament a tots els centres. En aquest aspecte, s'han potenciat les relacions entre els instituts i els recursos de l'entorn i s'han creat nous canals d'informació i derivació per poder elaborar un circuit fluid i articular tota la informació per mitjà del treball en xarxa.

Així, cal parlar de la feina conjunta que hem fet tots els TISE amb els centres municipals de serveis socials, tant amb alumnes amb expedient, com amb els que no en tenien però que eren susceptibles d'estar en situació de risc. Creim que aquest és un punt clau, ja que cal continuar creant protocols de coordinació i traspàs d'informació.

La prevenció i la intervenció anticipada, lligada moltes vegades a un bon seguiment i a una coordinació, fan que es puguin evitar mals majors.

Finalment, pel que fa a aquest treball en xarxa, cal comentar la molt bona acollida que ha tingut la figura del TISE per part dels pares. Podríem dir que tots els contactes que hem fet han estat molt satisfactoris i han comptat amb un alt grau de col·laboració.

Ha quedat de manifest que els pares agraeixen el suport i l'acompanyament rebut en aquelles situacions en les quals se senten desbordats. És clara la responsabilitat del pares, però moltes vegades estan desesperats davant la impotència de posar límits als seus fills. Aquest és un repte per als TISE: crear nous espais de col·laboració amb les famílies i estimular la participació en la coeducació dels fills tant al centre com fora d'aquest.

Aquesta mobilitat en l'actuació ens permet formar part dels equips dels instituts, i alhora tenir prou flexibilitat per poder treballar fora, amb els pares, els serveis

socials, les entitats de la comunitat, etc. Amb això i una bona coordinació amb tots els agents, es pot fer molta feina; per tant, cal aprofitar-ho.

Aquests són uns quants exemples de la feina que s'ha duit a terme en aquest curs. Volem deixar palès que s'han creat nous canals de col·laboració molt estrets i s'han reforçat els que ja hi havia i funcionaven, que s'han estimulat els canals participació activa dels alumnes dins els instituts i que s'han creat nous canals d'informació amb recursos i propostes lúdiques de la comunitat per acostar-los als alumnes.

Només ens cal dir que, com a filosofia i pedagogia compartida amb el sistema educatiu, entenem la concepció processal de l'aprenentatge de forma global, i amb aquesta experiència pilot ho hem posat de manifest. Hem detectat la necessitat que tots els agents que treballen dins i fora dels centres s'impliquin més en la tasca de generar una consciència de comunitat educativa i social, i així promoure i desenvolupar la feina educativa a tots els nivells: formals, no formals, lúdics i de lleure.

Estam davant una nova concepció dels instituts; la incorporació dels TISE implica la responsabilitat que cada centre creï un clima de convivència positiu en què els alumnes puguin desenvolupar relacions positives i constructives entre els grups d'iguals i amb les figures adultes com a referent.

Hem de tenir clar que els centres educatius són un espai idoni per prevenir, atès que els infants i joves hi passen un període clau del seu aprenentatge. L'escolarització obligatòria permet accedir als alumnes, a les seves famílies i, de fet, a tota la comunitat des d'una posició legitimada socialment.

Tot un repte professional que afrontam amb il·lusió i amb ganes de treballar.

---

## **EL PROGRAMA EXPERIMENTAL PER MILLORAR LA CONVIVÈNCIA ALS CENTRES EDUCATIUS**

### **La figura professional d'un tècnic d'intervenció socioeducativa**

---

Els centres educatius tenen noves necessitats que impliquen la inclusió de nous professionals. D'aquí ve la creació de la figura del tècnic d'intervenció socioeducativa. La seva funció és preventiva, col·laboradora amb els equips directius, els educatius i els serveis socials, per integrar tots els alumnes i per fer un seguiment dels que es troben en risc d'exclusió social. Alhora pretén ser facilitadora de la relació entre el centre escolar i les famílies.

És un fet que els centres educatius presenten una realitat cada cop més complexa amb situacions de conflicte juvenil, de xoc i d'interacció cultural que generen tensions i problemes de convivència que requereixen noves formes d'abordatge. Per això, es fa necessària la col·laboració entre els centres educatius i les famílies, especialment en els casos en què la situació familiar afecta de manera inadequada el desenvolupament dels alumnes.

### **Avançar en la prevenció del conflicte en l'àmbit educatiu**

---

La Conselleria d'Educació i Cultura, juntament amb la Conselleria d'Afers Socials, Promoció i Immigració, ha considerat necessari desplegar aquest programa experimental que permetrà avançar en la prevenció del conflicte en l'àmbit educatiu implicant-hi les famílies i els serveis socials comunitaris.

Ambdues conselleries, conscients d'aquesta situació, han iniciat de comú acord el programa experimental per millorar la convivència

als centres educatius de secundària mitjançant la incorporació d'un tècnic d'intervenció social als centres, el qual ha de permetre que es puguin adoptar les mesures adequades per afrontar els problemes plantejats.

### **Objectius del programa**

---

El programa proposat es concreta amb la introducció d'un tècnic en intervenció social als centres educatius. Els seus objectius són:

- Millorar la convivència als centres d'educació secundària mitjançant la inclusió de la figura professional de l'educador social.
- Reforçar la col·laboració entre els centres educatius i les famílies, especialment en els casos en què la situació familiar afecta de manera inadequada el desenvolupament dels alumnes.
- Aprofitar els recursos comunitaris que es troben al lloc en el qual està ubicat el centre per ajudar a prevenir i resoldre situacions de conflicte.

### **Les funcions dels tècnics d'intervenció socioeducativa**

---

- Participar en l'elaboració de propostes de relació del centre educatiu amb l'entorn social i col·laborar a implantar-les.
- Prevenir les situacions de conflicte i potenciar la convivència als centres.
- Establir vincles amb l'alumnat en situació de risc, incidint tant en horari lectiu (esplais i activitats complementàries) com en horari no lectiu.
- Fer el seguiment de les situacions d'absentisme escolar en col·laboració amb els serveis socials municipals, els educadors de serveis socials, el policia tutor, el departament d'orientació, l'equip directiu i el tutor de cada grup.

- Fer el seguiment dels casos que presenten problemes de convivència i integració social en coordinació amb l'equip directiu del centre, l'equip educatiu i els serveis socials municipals.
- Dur a terme actuacions que reforcin la implicació educativa de les famílies d'alumnes que es considerin en situació de risc.
- Col·laborar en activitats de formació de pares i mares d'alumnes que es troben en situació de risc.
- Col·laborar en la programació, la posada en marxa i la dinamització d'activitats extraescolars, tant al centre com en altres espais comunitaris.
- Dur a terme altres funcions que l'equip directiu del centre li pugui encarregar per afavorir la convivència i la integració de tots els alumnes.

## **Implantació del programa**

criteris de selecció dels centres.

Per poder participar en el programa, es va donar prioritat als centres que complien els requisits següents:

- Disposar d'un pla de convivència que afavoreixi la inclusió de tots els alumnes.
- Presentar un pla per integrar aquesta figura professional dins el seu pla d'actuacions.
- Comptar amb el suport del Consell Escolar i amb el compromís de l'ajuntament per dur a terme aquest programa.
- Trobar-se el centre en zones/barris amb més incidència de problemàtica infantil i juvenil.
- Tenir experiències o propostes d'obertura del centre en horari no lectiu per tal de desenvolupar activitats socioeducatives.
- Presentar indicadors significatius com el percentatge d'alumnes amb necessitats específiques de suport educatiu, el percentatge d'alumnes amb problemes d'absen-

tisme escolar i d'altres (alumnes en programes d'intervenció socioeducativa PISE o ALTER, nombre de grups de l'ESO, etc.).

L'experiència pilot s'ha desenvolupat en un centre de Menorca, un centre d'Eivissa i a sis centres de Mallorca, dels quals tres estan ubicats a Palma (un a cada zona escolar i tres a la part forana).

## **Tècnics d'intervenció socioeducativa**

Antònia Maria Julià Sagreras  
 Susana Salas Planas  
 M.ª Ángeles Villalba Moya  
 Jaume Font i March  
 Cristina González Gámez  
 Mica Garau López  
 Xisca Cardell Torrejón  
 Mireia Vich Fluxà

## **Coordinadors del programa**

Servei d'Atenció a la Diversitat (Direcció General d'Innovació i Formació del Professorat). Conselleria d'Educació i Cultura.

Fundació Institut Socioeducatiu S'Estel. Conselleria d'Afers Socials Promoció i Immigració.

## **Relació de centres que han participat en el programa**

IES Politècnic (Palma)  
 IES Juníper Serra (Palma)  
 IES Quartó de Portmany (Sant Antoni de Portmany)  
 IES Can Peu Blanc (sa Pobla)  
 IES Felanitx (Felanitx)  
 IES Cap de Llevant (Maó)  
 IES Josep Sureda i Blanes (Palma)  
 IES Calvià (Santa Ponça, Calvià)



# Certificat del Servei d'Ajuda a Domicili

## segons la norma UNE-158301

### Iria Sanz Vázquez

Llicenciada en Psicologia

Responsable de qualitat d'INTRESS

### Resum:

El passat dia 22 de setembre de 2009, el SAD Palma de la zona 1, el Servei d'Ajuda a Domicili de l'Ajuntament de Palma que gestiona l'INTRESS, va rebre el certificat corresponent a la norma UNE-158301. Arribar fins aquí ha estat una gran experiència per a tots els professionals que pertanyem al servei. Tots tenim molt clar que això era una fita, però una vegada iniciat el camí cap a la millora, cap a la implantació d'un sistema de gestió de qualitat, ja no tenim retorn, i l'única direcció és cap endavant. Estam molt contents de poder explicar-vos com ho hem fet possible.

Paraules clau: INTRESS, servei d'ajuda a domicili, persones usuàries i famílies, professionals del servei, norma UNE-158301.

### INTRESS

L'Institut de Treball Social i Serveis Social (INTRESS) és una associació sense finalitat de

lucre de l'àmbit del benestar social declarada d'utilitat pública i que presta serveis a gent gran, persones amb discapacitats, famílies i persones amb especials dificultats, entre d'altres. És una associació amb vocació d'oferir serveis a les persones, com reflecteix la seva missió: «Contribuir a la promoció, gestió i millora de la qualitat dels serveis de benestar social i d'atenció a les persones amb professionalitat i compromís.»

És també una associació que s'ha preocupat per adaptar-se als nous reptes i exigències de millora que requeria la gestió de serveis, cada vegada més complexos i extensos. En aquesta línia, ha implantat sistemes de gestió de la qualitat que li asseguruen un nivell elevat d'acompliment dels requisits de gestió.

### Què és el SAD?

El Servei d'Ajuda a Domicili és un servei públic de caràcter social, professionalitzat, normalitzador i integrador, que consisteix a oferir una sèrie d'atencions al domicili de la

---

persona usuària per restablir, millorar i/o mantenir el seu benestar físic, social i afectiu, i evitar, per tant, que sigui internada en institucions, de manera que s'afavoreix que es mantingui en el seu entorn habitual de vida.

El Servei d'Ajuda a Domicili de Palma de la zona 1, d'ara endavant SAD Palma, va iniciar la seva singladura sota la gestió de l'INTRESS l'abril de 2007, amb una direcció, un equip administratiu, sis treballadors socials com a coordinadors i unes 80 treballadores familiars com a professionals de la prestació directa. Tot aquest equip de professionals atén un total de 491<sup>1</sup> persones usuàries (gent gran amb dependència i persones amb discapacitat o malaltia mental).

La missió del SAD Palma és atendre, amb professionalitat i compromís i al seu propi domicili, les persones del municipi de Palma de la zona 1, i contribuir a mantenir-ne l'autonomia personal, prevenir-ne la deterioració individual i afavorir-ne la permanència en el seu entorn habitual. És un servei que vol ser un referent en l'atenció domiciliària, capdavanter en l'aplicació de noves tecnologies i impulsor del desenvolupament professional dels treballadors que fan feina en aquest àmbit.

### **Què és la norma UNE-158301?**

---

És una de les quatre normes relatives als serveis relacionats amb la Llei de promoció de la autonomia personal i l'atenció a les persones en situació de dependència. A la norma es desenvolupen els requisits mínims que ha de complir la prestació del servei d'ajuda a domicili. Aquesta norma se centra en els aspectes següents:

- Informació prèvia a la prestació del servei que s'ha de donar a les persones usuàries i a les famílies.
- Prestacions i tasques que es desenvolupen dins un servei de SAD.
- Atenció personal, que implica elaborar un pla d'intervenció individual adaptat a cada persona.
- Coordinació amb la xarxa professional que afavoreixi una bona transmissió de la informació per assegurar la millor atenció a les persones usuàries i les famílies.
- Procediments i actuacions documentats de cada una de les accions que es duen a terme tant els que es refereixen a l'atenció directa de la persona usuària i la família com als principals elements que asseguren la continuïtat de la prestació del servei en tot moment.
- Recursos humans, tècnics i materials necessaris per dur a terme el servei.
- Seguiment i millora de la qualitat del servei per poder avaluar els resultats obtinguts i establiment de nous reptes per continuar la roda de la millora contínua.

### **Per què implantar aquesta norma?**

---

Perquè l'INTRESS ha fet una aposta important per la normalització dels serveis socials, en aquest cas, dels serveis d'ajuda a domicili. En aquest sentit, quin vehicle hi ha que sigui millor que una norma innovadora i pròpia del SAD. A més, aquesta norma posa especial atenció a orientar la prestació del servei a les necessitats reals de les persones usuàries i les famílies, i a definir i assegurar la millor prestació del servei, per la qual cosa és imprescindible professionalitzar els equips de prestació directa.

---

<sup>1</sup> Informació al mes d'agost de 2009.

## Com ha estat possible?

En primer lloc, gràcies a una gran implicació i un compromís per part de la direcció i de tots els professionals del SAD Palma. En segon lloc, el 8 d'octubre de 2008, es va signar el Conveni de col·laboració entre l'Institut d'Innovació Empresarial de les Illes Balears (IDI) i l'INTRESS, pel qual l'Institut es compromet a cofinançar el projecte d'implantació al SAD Palma d'un sistema de gestió de la qualitat basat en la norma esmentada.

## Les fases del projecte d'implantació de la norma

El projecte d'implantació d'aquesta norma UNE s'inicia l'abril de 2008 i acaba el juliol de 2009. Actualment, tenim el Pla d'Accions Correctives i el Pla de Millores 2009-2010 en marxa.

(Imatge 1)

### 1. Preparació de la implantació

En primer lloc, és imprescindible el compromís de la direcció del servei amb el projecte, cosa que s'ha produït en tot moment. En segon lloc, el 15 d'abril de 2008 vàrem fer el diagnòstic de la situació del servei mitjançant una primera auditoria i vàrem presentar l'informe de resultats a la direcció i a l'equip coordinador el 29 d'abril de 2008, moment en què s'estableixen els canals de comunicació (quines reunions s'havien de fer, quan i amb quin contingut) i el sistema d'aprovació

de les millores, dissenyat per afavorir la participació del màxim de professionals implicats i, per tant, agilitzar el desplegament de cada una de les millores.

(Imatge 2)

Molt important també en la fase de preparació ha estat la formació bàsica de 12 hores sobre el sistema de gestió de qualitat que han fet la direcció, l'equip coordinador i un grup de treballadores familiars. També s'han organitzat tallers per a la direcció i la coordinació en relació amb: 1. Definir el mapa de processos; 2. Com elaborar els procediments i instruccions; 3. Establir un criteri d'organització de la documentació informàtica i en paper; 4. Com definir i fer el seguiment dels indicadors de resultats.

Una vegada elaborat el Pla de Millores, la direcció i l'equip de coordinació les han prioritzades, i cada professional ha triat de dues a tres millores per fer-se responsable de dur-les a terme. El calendari d'implantació s'ha consensuat amb totes les persones implicades, segons la seva prioritat i disponibilitat, i s'han acordat tres a quatre millores per mes. D'aquesta manera es facilita la creació de subequips de millora, els denominats equips del mes, per mitjà dels quals, si una millora implica molta més dedicació que les altres, rep el suport dels equips del mes.

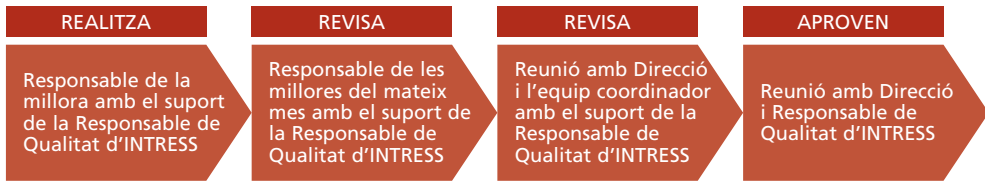
### 2. L'enfocament

A l'INTRESS i, per tant, a l'equip del SAD Palma, la implantació d'un sistema de qualitat es considera un mitjà i no una finalitat. És a dir, gestionar amb qualitat vol dir conèixer les necessitats i les expectatives de les perso-

Imatge 1



## Imatge 2



nes usuàries i les famílies, de l'Administració i de tots els professionals que fan feina al servei, per tal de definir els resultats que volem assolir, en altres paraules, tenir clar on volem anar. Això ens obliga a establir el sistema d'avaluació que ens permeti comprovar que efectivament milloram o a detectar en quins punts no estam assolint la millora i, per tant, hem de fer més feina per corregir-los i arribar fins a on ens hem proposat. Així, des d'un principi hem volgut implantar-lo al 100%, a tots els professionals del servei, perquè es converteixi en una realitat del dia a dia.

### 3. El desplegament

Pens que la millor manera per explicar-vos com ha estat el desplegament és exemplificant-lo amb una millora concreta, com ara la número 8, que era «Elaborar el procediment d'alta de la persona usuària».

La feina comença amb una primera reunió de la responsable de la millora (RM) amb la responsable de qualitat (RQ) amb l'objectiu d'elaborar el primer esbrossament d'aquest procediment, és a dir, definir-ne l'objectiu (per a què ens serveix tenir aquest procediment?), i totes les activitats que cal fer per assegurar una bona recollida de la informació de la persona usuària que ens faciliti establir un pla d'atenció individual lligat a les seves necessitats i també assegurar una bona adaptació de la treballadora familiar i la persona usuària.

Una vegada fet i consensuat el procediment amb l'RM, es fa la reunió de l'equip del mes, en què cada RM (màxim quatre persones)

presenta la seva millora. Cada RM el llegeix, i les altres hi fan aportacions tenint en compte tant la seva pròpia experiència com quina hauria de ser la millor manera per dur-lo a terme. En haver recollit totes les aportacions i en haver-se assegurat que hi tothom hi està d'acord, el procediment es presenta a la reunió d'equip, amb la direcció i la resta de coordinadores presents. Una vegada revisat i incloses les darreres aportacions, el procediment s'aprova i s'ubica tant en paper com informàticament al lloc acordat.

En aquest cas concret, a part d'aquest procediment, era un requisit de la norma fer dos protocols més: el primer era «com presentar la treballadora familiar» i el segon «com afavorir l'adaptació de la persona usuària i la treballadora familiar». Aquests dos protocols es varen fer amb la participació de les treballadores familiars a fi de recollir-ne també l'experiència i els coneixements.

Finalment, per avaluar la implantació del procediment i dels protocols, era imprescindible elaborar un registre que mesuràs si efectivament s'estaven duent a terme, com a exemple vàrem elaborar el registre de presentació de treballadores familiars tal com estava acordat al protocol.

### 4. Avaluació interna

El 29 de desembre de 2008, s'avalua el Pla de Millores i es fan els ajustaments necessaris de responsabilitats i de dates de realització de les millores pendents. També es canvia la data prevista per a la certificació, de desembre de 2008 a març de 2009, que finalment

passa a ser el juliol de 2009. Tot l'equip del SAD i el responsable de qualitat continuen implantant les millores.

El 20 de juliol de 2009, es fa l'auditoria prèvia a la certificació per determinar els ajustaments necessaris:

- Es tanquen les darreres millores.
- Es promou la difusió de les millores aprofitades en últim lloc.
- S'informa l'equip de professionals dels detalls de l'avaluació externa, posant especial èmfasi en el clima de tranquil·litat i d'aprenentatge que ens aportarà.

### **5. Avaluació externa**

Arriba el moment tan esperat, el 29 i 30 de juliol de 2009 es presenta l'equip avaluador, dos professionals de l'Asociación Española de Normalización y Certificación (AENOR). La direcció, el responsable de qualitat i l'equip coordinador estan preparats per a aquest dia. L'avaluació s'estructura en dues sessions: a la primera, es revisa que es compleixen els requisits de la norma amb les evidències aportades; a la segona, els avaluadors assisteixen a dos domicilis per comprovar que es compleixen els requisits. Finalment, entreguen l'informe de resultats.

El 22 de setembre de 2009, el SAD Palma obté el certificat de serveis per la promoció de l'autonomia personal.

Però, què en pensa l'equip de professionals del SAD Palma, d'aquest certificat? M'agradaria compartir les valoracions fetes per l'equip del SAD Palma sobre tot el camí d'implantació de la norma recollit en una reunió el 17 de setembre de 2009.

La direcció se sent molt orgullosa del treball que han fet totes les persones implicades, especialment les coordinadores, per la res-

ponsabilitat i el compromís que han manifestat. Ara, més que mai, sent que té un equip que li dóna seguretat per afrontar tot allò que s'esdevingui.

L'equip de coordinadores considera, per una banda, que hi ha aspectes que cal millorar per al pròxim 2010, com ara adaptar alguns dels procediments perquè siguin més pràctics i sistematitzar el seguiment d'alguns registres, ja que creu que han implicat molta feina extra; per altra banda, troba que ha estat un important procés d'aprenentatge, la feina està més estructurada, tothom sap millor què fer al dia a dia, s'han incorporat molts d'elements pràctics i valora de manera molt positiva els protocols elaborats per les treballadores familiars al domicili (per exemple, el protocol per vestir i desvestir) o el manual per a la incorporació dels nous professionals al servei.

### ***I com ha millorat el servei?***

El certificat del Servei d'Ajuda a Domicili ha permès una sèrie de millores:

- Tenir un valor afegit que dóna més confiança al client sobre la bona gestió que porta a cap l'INTRESS.
- Impulsar la recollida, per primera vegada, de la satisfacció que tenen les persones usuàries i els seus familiars del servei que es fa per tal d'establir millores i poder donar una resposta més adequada a les seves necessitats.
- Promoure la participació de tots els professionals en la millora contínua.
- Unificar els criteris d'intervenció de tots els professionals del servei.
- Orientar en la implantació d'un conjunt d'indicadors que permeten un seguiment de la gestió del servei.
- Impulsar la definició dels processos essencials del servei i dels objectius que

---

cal assolir pensant en els millors resultats que el servei pretén aconseguir, i fer-ne un seguiment adequat mitjançant els indicadors més rellevants.

- Sistematitzar la millora contínua.

## ***Aquí acaba tot?***

---

Definitivament, no. El certificat és una fita important, però només estableix les pautes per continuar treballant en aquesta línia amb noves millores, nous indicadors, revisions dels procediments per ajustar-los a pràctiques més bones i més formació per avançar en la professionalització de l'atenció que reben les persones usuàries del Servei d'Ajuda a Domicili. Tot plegat per continuar demanant-nos dia a dia:

Estan satisfetes totes les persones usuàries amb el tipus, la quantitat i la qualitat de la nostra feina?

Està satisfeta l'Administració amb la gestió que feim?

Estan satisfetes les persones de l'organització amb la feina que fan?

Quina és la nostra situació en relació amb altres organitzacions del mateix sector?

# Informe sobre els ajuts

## d'urgència social

---

### I Equip de Planificació i Formació de Serveis Socials

Aquest informe pretén reflectir l'evolució dels ajuts econòmics d'urgència social que gestionen els ajuntaments de les Illes Balears a través de la subscripció del conveni amb la Conselleria d'Afers Socials, Promoció i Immigració.

La convocatòria d'aquests ajuts neix en una conjuntura caracteritzada per una absència de creixement econòmic que s'interpreta, en termes de recessió i crisi econòmica, amb una disminució del PIB i de l'ocupació, cosa que implica una minva contínua de les condicions materials de vida de les ciutadanes i els ciutadans de les Illes Balears.

Els ajuts, de caire extraordinari, són destinats a persones i famílies que abans de la crisi actual, amb els ingressos econòmics que tenien, podien cobrir les seves necessitats bàsiques, i que mai no s'havien vist en la necessitat d'acudir als serveis socials municipals o bé n'eren usuàries de manera molt ocasional.

Des de la posada en marxa d'aquesta iniciativa, s'han distribuït 2.045.000,00 euros entre

els ajuntaments de les Illes Balears. Aquest conveni establí una dotació econòmica inicial d'1.045.000,00 euros, que s'ha incrementat en un milió d'euros més atesa la situació de necessitat que molts col·lectius socials pateixen a causa de la conjuntura econòmica i laboral del moment.

L'anàlisi de la gestió dels ajuts econòmics s'ha fet a partir de les dades facilitades pels ajuntaments de les Illes Balears abans del 10 de desembre de 2009.

### **ILLES BALEARS**

#### ***La població destinatària dels ajuts econòmics***

---

S'han tramitat un total de 1.719 sol·licituds d'ajuts econòmics destinats a les famílies de les Balears, cosa que representa que se n'hagin beneficiat 1.157 famílies, 562 de les

quals han rebut més d'una vegada la prescripció. En termes percentuals representa el 48,6 % del total de famílies beneficiàries. Amb relació al sexe<sup>1</sup> de la persona perceptora de l'ajut, el 67,7 % han estat dones i el 31,3 %, homes.

### **Perfil de les unitats familiars de convivència**

Les dades bàsiques referides al tipus de família i a la composició d'aquestes amb relació al sexe de la persona perceptora de l'ajut i amb el nombre de membres de la unitat familiar menors d'edat ofereixen la composició següent:

<b>Distribució de les llars segons el nombre de membres</b>		
Nre. de membres	Absoluts	Percentatge
1	27	2,3%
2	195	16,9%
3	351	30,3%
4	296	25,6%
5	158	13,7%
6	126	10,9%
Subtotal	1.153	99,7%
NS/NC	4	0,3%
<b>TOTAL</b>	<b>1.157</b>	<b>100,0%</b>

— Per al conjunt de les Balears, la composició mitjana de les llars és de 3,64 membres, mentre que per a la població general i segons dades de l'Institut Nacional d'Estadística per a l'any 2007 era de 2,7 membres per llar.

— La distribució percentual de les llars segons el nombre de membres és la següent:<sup>2</sup>

La composició de les unitats familiars segons el nombre de membres i el nombre de fills a càrrec ofereix el perfil següent:

<b>Tipus de models familiars</b>		
	Absoluts	Percentatge
1 adult amb 1 fill	373	32,2%
2 adults amb 1 fill	209	18,1%
2 adults amb 2 fills	234	20,2%
2 adults amb 3 fills	126	10,9%
2 adults amb 4 fills	53	4,6%
Altres	162	14,0%
<b>TOTAL</b>	<b>1.157</b>	<b>100,0%</b>

Així doncs, segons la informació que reflecteix la taula, les llars formades per una persona adulta amb menors a càrrec seu representen el 32,2 % de les famílies beneficiàries. És a dir, són llars monoparentals. Les dades també reflecteixen que del conjunt de llars formades per una persona adulta amb fills a càrrec seu, el 89,3 % són unitats familiars la persona principal de les quals és una dona. Del total d'unitats familiars, el 31,9 % es poden considerar famílies nombroses (es compten les unitats familiars monoparentals<sup>3</sup> amb dos menors a càrrec i les famílies de dos adults amb tres o més fills a càrrec seu).

### **Durada, modalitat i import mitjà de l'ajut econòmic**

La mitjana de la durada de la prestació és de gairebé quatre mesos, amb un mínim d'una

1 Hi ha un 1,0 % de casos en què no figura el sexe de la persona perceptora.

2 Tot i tenir dades de llars beneficiàries d'un sol membre, s'ha de dir que probablement és un error de registre perquè els ajuts van destinats a unitats familiars amb fills menors a càrrec i, per tant, aquesta dada no es pot prendre en consideració.

3 Vegeu la Llei 51/2007, de 26 de desembre, de pressupostos generals de l'Estat per a l'any 2008.



setmana i un màxim de dotze mesos. S'han tramitat un total de 2.358 ajuts econòmics en tres modalitats diferents i que han estat concedits a gairebé la meitat de les famílies beneficiàries més d'una vegada.

Del total d'ajuts econòmics, segons la modalitat, 1.129 s'han concedit en concepte d'alimentació, amb un import mitjà de 230,7 €. Amb relació a les despeses generals, aquesta és la segona categoria per ordre d'importància i el total d'ajuts tramitats amb aquest concepte ha estat de 653, amb un import mitjà de 280,23 €. I els ajuts destinats a cobrir les necessitats d'allotjament han estat 487, amb un import mitjà de 444,8 €.

### **Motiu de percepció de l'ajut econòmic**

En la taula següent s'observa que el motiu principal de percepció de l'ajut és en el 71 % dels casos haver perdut la feina, el 25,4 % és a causa d'una reducció en la percepció de prestacions públiques, i el 3,5 % restant és en la majoria de casos per manca d'ingressos.

<b>Distribució segons la causa de percepció de l'ajut</b>		
	Absoluts	Percentatge
Pèrdua de la feina	823	71,1%
Reducció de prestacions públiques	294	25,4%
NS/NC o Altres	40	3,5%
<b>Total</b>	<b>1.157</b>	<b>100,0%</b>

### **L'accés als serveis públics**

No tenir feina, la manca d'ingressos o ingres-

sos baixos i la manca de prestacions socials són elements més que suficients perquè les persones es vegin obligades o relegades a acudir al circuit de l'assistència pública, i més en moments en què la conjuntura econòmica no facilita l'entrada ni assegura la permanència en el mercat laboral, cosa que impedeix que moltes famílies i segments de població puguin tenir accés a béns i serveis de primera necessitat per a la llar. D'aquesta manera i segons les dades de què es disposen, el 52,1 % d'expedients familiars que s'han tramitat s'han obert per primera vegada (a partir del 2007) als departaments de serveis socials dels ajuntaments. De fet, dels 603 nous expedients, el 71,7 % és per haver perdut la feina.

<b>Distribució d'expedients oberts o no abans de 2007</b>		
	Absoluts	Percentatge
Sí	450	38,9%
No	603	52,1%
NS/NC	104	9,0%
<b>TOTAL</b>	<b>1.157</b>	<b>100,0%</b>

## **MALLORCA**

### **La població destinatària dels ajuts econòmics**

S'han tramitat un total de 1.249 sol·licituds d'ajuts econòmics destinats a les famílies de Mallorca. Se n'han beneficiat 857 famílies, 392 de les quals han rebut més d'una vegada la prestació, cosa que en termes percentuals representa el 45,7 % sobre el total de famílies beneficiàries. Pel que fa al sexe<sup>4</sup> de la persona perceptora de l'ajut, el 64,7 % han estat dones i el 33,9 %, homes.

4 Hi ha un 1,4 % de casos en què no figura el sexe de la persona perceptora.

## Perfil de les unitats familiars de convivència

Les dades bàsiques referides al tipus de família i a la composició d'aquestes amb relació al sexe de la persona perceptora de l'ajut i al nombre de membres de la unitat familiar menors d'edat ofereixen la composició següent:

— Per al conjunt de Mallorca, la composició mitjana de les llars és de 3,67 membres.

— La distribució percentual de les llars segons el nombre de membres és la següent:<sup>5</sup>

Distribució de les llars segons el nombre de membres		
Nre. de membres	Absoluts	Percentatge
1	27	3,2%
2	131	15,3%
3	261	30,5%
4	210	24,5%
5	125	14,6%
6	100	11,7%
NS/NC	3	0,4%
<b>TOTAL</b>	<b>857</b>	<b>100,0%</b>

La composició de les unitats familiars segons el nombre de membres i el nombre de fills a càrrec ofereix el perfil següent:

Tipus de models familiars		
	Absoluts	Percentatge
1 adult amb 1 fill	287	33,5%
2 adults amb 1 fill	155	18,1%
2 adults amb 2 fills	162	18,9%
2 adults amb 3 fills	100	11,7%
2 adults amb 4 fills	42	4,9%
Altres	111	13,0%
<b>TOTAL</b>	<b>857</b>	<b>100,0%</b>

Així doncs, segons la informació de la taula, les llars formades per una persona adulta amb menors a càrrec seu representen el 33,5 % de les famílies beneficiàries (1,3 punts per sobre del conjunt de les Balears). És a dir, són llars monoparentals. Les dades també reflecteixen que del conjunt de llars formades per una persona adulta amb fills a càrrec seu, el 84,3 % són unitats familiars la persona principal de les quals és una dona. Del total d'unitats familiars, el 31,3 % són famílies nombroses (la mitjana per a les Balears és del 31,9 %).

## Durada, modalitat i import mitjà de l'ajut econòmic

La mitjana de la durada de la prestació és de gairebé cinc mesos, amb un mínim d'una setmana i un màxim de dotze mesos. S'han tramitat un total de 1.813 ajuts econòmics, en tres modalitats diferents i han estat concedits a gairebé la meitat de les famílies beneficiàries més d'una vegada.

Del total d'ajuts econòmics, segons la modalitat, 814 han estat en concepte d'alimentació, amb un import mitjà de 231,8 €. Amb relació a les despeses generals, aquesta és la segona categoria per ordre d'importància i el total d'ajuts tramitats amb aquest concepte ha estat de 632, amb un import mitjà de 292,2 €. I els ajuts destinats a cobrir les necessitats d'allotjament han estat 367, amb un import mitjà de 386,45 €.

## Motiu de percepció de l'ajut econòmic

En la taula següent s'observa que el motiu principal de percepció de l'ajut és en el 72,1%

<sup>5</sup> Tot i tenir dades de llars beneficiàries d'un sol membre, s'ha de dir que probablement és un error de registre perquè els ajuts van destinats a unitats familiars amb fills menors a càrrec i, per tant, aquesta dada no es pot prendre en consideració.

dels casos haver perdut la feina (1 punt per sobre de la mitjana de les Balears, que és del 71,1%), el 24,5 %, és a causa d'una reducció en la percepció de prestacions públiques, i el 3,4 % restant per una manca d'ingressos.

<b>Distribució segons la causa de percepció de l'ajut</b>		
	Absoluts	Percentatge
Pèrdua de la feina	611	71,3%
Reducció de prestacions públiques	207	24,2%
NS/NC o Altres	39	4,6%
<b>Total</b>	<b>857</b>	<b>100,0%</b>

### **L'accés als serveis públics**

No tenir feina, la manca d'ingressos o ingressos baixos i la manca de prestacions socials són elements més que suficients perquè les persones es vegin obligades o relegades a acudir al circuit de l'assistència pública, i més en moments en què la conjuntura econòmica no facilita l'entrada ni assegura la permanència en el mercat laboral, cosa que impedeix que moltes famílies i segments de població puguin tenir accés a béns i serveis de primera necessitat per a la llar. D'aquesta manera i segons les dades de què es disposen, el 51,6 % d'expedients familiars que s'han tramitat s'han obert per primera vegada (a partir del 2007) als departaments de serveis socials dels ajuntaments. Dels 442 nous expedients, el 71,3 % és per haver perdut la feina.

<b>Distribució d'expedients oberts o no abans de 2007</b>		
	Absoluts	Percentatge
Sí	307	35,8%
No	442	51,6%
NS/NC	108	12,6%
<b>TOTAL</b>	<b>857</b>	<b>100,0%</b>

## **MENORCA**

### **La població destinatària dels ajuts econòmics**

S'han tramitat un total de 103 ajuts econòmics destinats a les famílies de Menorca. Se n'han beneficiat 80 famílies, 20 de les quals han rebut més d'una vegada la prestació, cosa que en termes percentuals representa el 25 % del total de famílies beneficiàries. Quant al sexe<sup>6</sup> de la persona perceptora de l'ajut, el 67,5 % han estat dones i el 31,3 %, homes.

### **Perfil de les unitats familiars/de convivència**

Les dades bàsiques referides al tipus de família i a la composició d'aquestes amb relació al sexe de la persona perceptora de l'ajut i al nombre de membres de la unitat familiar menors d'edat ofereix aquesta la composició següent:

- Per al conjunt de Menorca, la composició mitjana de les llars és de 3,41 membres.
- La distribució percentual de les llars segons el nombre de membres és la següent:

<b>Distribució de les llars segons el nombre de membres</b>		
Nre. de membres	Absoluts	Percentatge
2	19	23,8%
3	23	28,8%
4	26	32,5%
5	8	10,0%
6	3	3,8%
NS/NC	1	1,3%
<b>TOTAL</b>	<b>80</b>	<b>100,0%</b>

<sup>6</sup> Hi ha un 1,3 % de casos en què no figura el sexe de la persona perceptora.

La composició de les unitats familiars segons el nombre de membres i el nombre de fills a càrrec ofereix el perfil següent:

<b>Tipus de models familiars</b>		
	Absoluts	Percentatge
1 adult amb 1 fill	28	35,0%
2 adults amb 1 fill	16	20,0%
2 adults amb 2 fills	23	28,8%
2 adults amb 3 fills	5	6,3%
2 adults amb 4 fills	1	1,3%
Altres	7	8,8%
<b>TOTAL</b>	<b>80</b>	<b>100,0%</b>

Així doncs, segons la informació de la taula, les llars formades per una persona adulta amb menors a càrrec seu representen el 35 % (la mitjana per a les Balears és del 32,2 %). És a dir, són llars monoparentals. Les dades també indiquen que del conjunt de llars formades per una persona adulta amb fills a càrrec seu, el 82,1 % són unitats familiars la persona principal de les quals és una dona (7 punts per sota la mitjana de les Balears). Del total d'unitats familiars, el 18,8 % són famílies nombroses (la mitjana per a les Balears és del 31,9 %).

### ***Durada, modalitat i import mitjà de l'ajut econòmic***

La mitjana de la durada de la prestació és de gairebé cinc mesos, amb un mínim d'una setmana i un màxim de dotze mesos. S'han tramitat un total de 165 ajuts econòmics, en tres modalitats diferents i un 25 % de les famílies beneficiàries se'ls hi ha concedit l'ajut més d'una vegada.

Del total d'ajuts econòmics, segons la modalitat, 69 han estat en concepte d'allotjament, amb un import mitjà de 551,5 €. Quant a les despeses d'alimentació, el total d'ajuts trami-

tats amb aquest concepte ha estat de 58, amb un import mitjà de 398,4 €. I els ajuts en concepte de despesa general han estat 38, amb un import mitjà de 139,9 €.

### ***Motiu de percepció de l'ajut econòmic***

En la taula següent s'observa com el motiu principal de percepció de l'ajut és en el 72,5 % dels casos haver perdut la feina (1,4 punts per sobre de la mitjana de les Balears); la resta, el 26,3 %, és a causa d'una reducció en la percepció de prestacions públiques.

<b>Distribució segons la causa de percepció de l'ajut</b>		
	Absoluts	Percentatge
Pèrdua de la feina	58	72,5%
Reducció de prestacions públiques	21	26,3%
NS/NC o Altres	1	1,2%
<b>Total</b>	<b>80</b>	<b>100,0%</b>

### ***L'accés als serveis públics***

No tenir feina, la manca d'ingressos o ingressos baixos i la manca de prestacions socials són elements més que suficients perquè les persones es vegin obligades o relegades a acudir al circuit de l'assistència pública, i més en moments en què la conjuntura econòmica no facilita l'entrada ni assegura la permanència en el mercat laboral, cosa que impedeix que moltes famílies i segments de població puguin tenir accés a béns i serveis de primera necessitat per a la llar. D'aquesta manera i segons les dades de què es disposen, el 55 % d'expedients familiars que s'han tramitat s'han obert per primera vegada (a partir del 2007) als departaments de serveis socials dels ajuntaments. De fet, dels 44 nous

expedients, el 79,5 % és per haver perdut la feina (gairebé 8 punts per sobre de la mitjana de les Balears).

<b>Distribució d'expedients oberts o no abans de 2007</b>		
	Absoluts	Percentatge
Sí	30	37,5%
No	44	55,0%
NS/NC	6	7,5%
<b>TOTAL</b>	<b>80</b>	<b>100,0%</b>

## **EIVISSA**

### **La població destinatària dels ajuts econòmics**

S'han tramitat un total de 359 ajuts econòmics destinats a les famílies d'Eivissa. Se n'han beneficiat 214 famílies, 51 de les quals han rebut més d'una vegada la prestació, cosa que en termes percentuals representa el 25,5 % del total de famílies beneficiàries. Quant al sexe de la persona perceptora de l'ajut, el 80,4 % han estat dones i el 19,6 %, homes.

### **Perfil de les unitats familiars de convivència**

Les dades bàsiques referides al tipus de família i a la composició d'aquestes amb relació al sexe de la persona perceptora de l'ajut i amb el nombre de membres de la unitat familiar menors d'edat ofereixen la composició següent:

- Per al conjunt d'Eivissa, la composició mitjana de les llars és de 3,58 membres.
- La distribució percentual de les llars segons el nombre de membres és la següent:

<b>Distribució de les llars segons el nombre de membres</b>		
Nre. de membres	Absoluts	Percentatge
2	45	21,0%
3	65	30,4%
4	59	27,6%
5	25	11,7%
6	20	9,3%
<b>TOTAL</b>	<b>214</b>	<b>100,0%</b>

La composició de les unitats familiars segons el nombre de membres i el nombre de fills a càrrec ofereix el perfil següent:

<b>Tipus de models familiars</b>		
	Absoluts	Percentatge
1 adult amb 1 fill	85	39,7%
2 adults amb 1 fill	36	16,8%
2 adults amb 2 fills	48	22,4%
2 adults amb 3 fills	21	9,8%
2 adults amb 4 fills	9	4,2%
Altres	15	7,0%
<b>TOTAL</b>	<b>214</b>	<b>100,0%</b>

Així doncs, segons la informació de la taula, les llars amb menors a càrrec del pare o la mare representen el 39,7 % (7,5 punts per sobre de la mitjana de les Balears). És a dir, són llars monoparentals. Les dades també reflecteixen que del conjunt de llars formades per una persona adulta amb fills a càrrec seu, el 91,8 % són unitats familiars la persona principal de les quals és una dona (2,5 punts per sobre de la mitjana de les Balears). Del total d'unitats familiars, el 33,6 % són famílies nombroses.

### **Durada, modalitat i import mitjà de l'ajut econòmic**

La mitjana de la durada de la prestació no arriba a dos mesos, amb un mínim d'un mes

i un màxim de nou. S'han tramitat un total de 363 ajuts econòmics, en tres modalitats diferents i a un 25,5 % de les famílies beneficiàries se'ls ha concedit l'ajut més d'una vegada.

Del total d'ajuts econòmics, segons la modalitat, 246 han estat en concepte d'alimentació, amb un import mitjà de 188,1 €. Amb relació a les despeses generals, el total d'ajuts tramitats sota aquest concepte ha estat de 69, amb un import mitjà de 254,4 €. I els ajuts en concepte de despesa d'allotjament han estat 48, amb un import mitjà de 730,3 €.

### **Motiu de percepció de l'ajut econòmic**

En la taula següent s'observa que el motiu principal de percepció de l'ajut és en el 69,2 % per haver perdut la feina; la resta, el 30,8 %, és a causa d'una reducció en la percepció de prestacions públiques.

<b>Distribució segons la causa de percepció de l'ajut</b>		
	Absoluts	Percentatge
Pèrdua de la feina	148	69,2%
Reducció de prestacions públiques	66	30,8%
<b>Total</b>	<b>214</b>	<b>100,0%</b>

### **L'accés als serveis públics**

No tenir feina, la manca d'ingressos o ingressos baixos i la manca de prestacions socials són elements més que suficients perquè les persones es vegin obligades o relegades a acudir al circuit de l'assistència pública, i més en moments en què la conjuntura econòmica no facilita l'entrada ni assegura la permanència en el mercat labo-

ral, cosa que impedeix que moltes famílies i segments de població puguin tenir accés a béns i serveis de primera necessitat per a la llar. D'aquesta manera i segons les dades de què es disposen, el 52,3 % d'expedients familiars que s'han tramitat s'han obert per primera vegada (a partir del 2007) als departaments de serveis socials dels ajuntaments. De fet, dels 112 nous expedients, el 64,3 % és per haver perdut la feina (més de 8 punts per sota de la mitjana de les Balears).

<b>Distribució d'expedients oberts o no abans de 2007</b>		
	Absoluts	Percentatge
Sí	102	47,7%
No	112	52,3%
<b>TOTAL</b>	<b>214</b>	<b>100,0%</b>

## **FORMENTERA**

### **La població destinatària dels ajuts econòmics**

S'han tramitat un total de vuit ajuts econòmics a l'illa de Formentera. Se n'han beneficiat tres famílies, dues de les quals han rebut més d'una vegada la prestació.

### **Durada, modalitat i import mitjà de l'ajut econòmic**

La mitjana de la durada de la prestació és de dos mesos, amb un màxim de quatre mesos. Els vuit ajuts econòmics que s'han tramitat han estat en concepte d'alimentació, amb un import mitjà de 300,00 €.

## Motiu de percepció de l'ajut econòmic

El motiu principal de percepció de l'ajut ha estat en la totalitat dels casos la pèrdua de feina.

## L'accés als serveis públics

Segons les dades de què es disposen, cap dels tres expedients familiars que s'han tramitat s'havien obert abans de dia 1 de gener de 2007.

### Annex: Llista de municipis

Llista de municipis que han tramitat ajuts econòmics i que n'han tramès les dades a la Conselleria d'Afers Socials abans del 10 de desembre.

<b>Mallorca</b> .....	<b>1.249</b>	Marratxí .....	70
Alaró .....	14	Muro .....	14
Alcúdia .....	53	Palma .....	212
Andratx .....	7	Pollença .....	7
Artà .....	17	Porreres .....	12
Banyalbufar .....	3	Puigpunyent .....	10
Binissalem .....	17	Sa Pobla .....	37
Bunyola .....	9	Sant Llorenç .....	43
Calvià .....	127	Santa Maria del Camí .....	41
Campanet .....	22	Santanyí .....	44
Campos .....	10	Selva .....	3
Capdepera .....	17	Ses Salines .....	10
Consell .....	18	Son Servera .....	45
Deià .....	12	Valldemossa .....	5
Esporles .....	12		
Felanitx .....	8	<b>Menorca</b> .....	<b>103</b>
Fornalutx .....	1	Alaior .....	10
Inca .....	49	Ciutadella .....	23
Llucmajor .....	216	Ferrerries .....	8
<i>Manacor</i> .....	48	Es Mercadal .....	4
Manacor poble .....	43	Es Migjorn .....	4
S'illot .....	1	Maó .....	49
Porto Cristo .....	4	Sant Lluís .....	5
<i>Mancomunitat del Pla</i> .....	26		
Mancomunitat des Pla Algaida .....	5	<b>Eivissa</b> .....	<b>359</b>
Mancomunitat des Pla Lloret .....	1	Eivissa Vila .....	182
Mancomunitat des Pla Llubí .....	1	Sant Joan de Labritja .....	2
Mancomunitat des Pla Maria .....	1	Sant Josep .....	27
Mancomunitat des Pla Petra .....	2	St Antoni Portmany .....	62
Mancomunitat des Pla Sineu .....	5	Sta Eulària .....	86
Mancomunitat des Pla Sta Eugènia ...	1		
Mancomunitat des Pla Vilafranca ...	10	<b>Formentera</b> .....	<b>8</b>

# Segona edició del Premi Pere Mascaró

---

La convocatòria de la segona edició del premi Pere Mascaró 2009 promogut conjuntament per la Conselleria d'Afers Socials, Promoció i Immigració, l'Institut Mallorquí d'Afers Socials i l'Ajuntament de Palma s'ha publicat en el BOIB de dia 15 de desembre de 2009, secció Consells Insulars.

Pot optar al premi qualsevol persona física. Les persones interessades poden presentar-se individualment o com a signants d'un treball col·lectiu.

El termini per a la presentació dels projectes és d'un mes, comptador a partir del següent a la publicació d'aquesta convocatòria al Butlletí Oficial de les Illes Balears. A partir d'aquesta data el jurat, format per dos membres de cada una de les entitats convocants, a més d'un representant de la Universitat de les Illes Balears i un altre del Consell Econòmic i Social, avaluarà les candidatures rebudes. Un cop es faci públic el guanyador del premi, aquest disposarà de sis mesos per desenvolupar el seu projecte.

L'objecte d'aquest premi és fomentar l'estudi i l'anàlisi econòmica i prospectiva del sistema públic de serveis socials de les Illes Balears, amb la finalitat de generar un major i millor coneixement de la seva realitat econòmica i financera.

Els temes de treball poden versar sobre les matèries següents, sempre dins l'àmbit dels serveis socials: les administracions i el sistema de finançament, el tercer sector, els instruments d'intervenció de l'Administració, els models de gestió econòmica, la despesa pública en el sistema públic de serveis socials, els pressuposts per programes dins les administracions locals.

El guardó, dotat amb 18.000 euros, porta el nom del professor d'economia aplicada i creador i director del Servei d'Ocupació de les Illes Balears, Pere Mascaró i Pons, que va morir l'any 2007. El treball de Mascaró va anar sempre lligat als serveis socials, a l'anàlisi econòmica del sector públic i a l'estudi de les relacions laborals.





## **Requisits per a la presentació d'articles**

- 1.** Els temes dels articles han d'estar relacionats amb el treball social, la política social o els serveis socials.
- 2.** Els articles a l'apartat de monografies han de tenir una extensió mínima de 4 pàgines i màxima de 20. L'extensió de la resta d'articles ha de ser d'un màxim de 8 pàgines, amb un interlineat d'1'5 punts.
- 3.** Els articles s'han de presentar en suport informàtic (Word o RTF).
- 4.** La lletra ha de ser Arial, de cos 9.
- 5.** Les taules, els gràfics, el esquemes i les imatges s'han de presentar en un arxiu a part, indicant el lloc on s'ha d'inserir i les fonts per a la seva elaboració. S'han de presentar en format Excel.
- 6.** Les notes a peu de pàgina s'han de numerar per ordre d'aparició en el text.
- 7.** Quan se citin organismes o entitats mitjançant sigles, la primera vegada n'ha d'aparèixer el nom complet.
- 8.** S'ha de presentar un breu resum de l'article, en un màxim de 10 línies i 5 paraules clau.
- 9.** S'ha de fer constar si l'article és inèdit o, si s'escau, on s'ha publicat anteriorment parcialment o totalment. Si ja s'ha publicat s'ha d'acompanyar de l'autorització de l'entitat corresponent per a la possible reproducció en aquesta revista.
- 10.** Les referències bibliogràfiques van al final de l'article, ordenades per ordre alfabètic i han d'ajustar-se a criteri o normativa internacionalment acceptada.
- 11.** Els articles han d'anar acompanyats de les dades següents: nom i llinatges, DNI, adreça, telèfon, adreça electrònica, professió, responsabilitat o/i entitat.
- 12.** Els articles s'han de trametre a l'adreça electrònica: [articlesrevista@dgplafor.caib.es](mailto:articlesrevista@dgplafor.caib.es)

### **L'incompliment dels requisits pot implicar no publicar l'article.**

El Consell de Redacció de la Revista d'Afers Socials:

- 1.** Es reserva el dret de rebutjar els originals que no jutgi apropiats i de proposar als seus autors modificacions i canvis quan ho consideri necessari.
- 2.** S'encarrega de la correcció lingüística i de les proves d'impremta.
- 3.** Notificarà la recepció de l'article a l'autor.
- 4.** Emetrà als autors els certificats pertinents d'autoria.
- 5.** No editen separates. L'autor rebrà un màxim de dos exemplars de la revista en que s'hagi publicat el seu article

La Conselleria d'Afers Socials, Promoció i Immigració

- 1.** No es fa responsable de les opinions i valoracions que facin els autors dels treballs publicats. Els autors són els únics responsables de les seves opinions i de la propietat del text que es fa públic.
- 2.** Els articles acceptats i publicats podran ser reproduïts per la Conselleria d'Afers Socials per diferents mitjans i formats. Els autors autoritzen aquest tipus d'ús en el moment que envien l'article.
- 3.** Idioma dels articles: català o castellà.



***Si estau interessats a rebre la revista, emplenau aquesta butlleta:***

# Revista d'Afers Socials

## **Butlleta d'inscripció**

Nom i llinatges.....

Telèfon.....

Adreça.....

Població.....

Ocupació..... CP.....

Adreça electrònica.....

## **Vull rebre la revista:**

en format pdf (per correu electrònic)

impresa



***Trameteu la butlleta d'inscripció a la Conselleria  
d'Afers Socials, Promoció i Immigració:***

- Pl. de la Drassana, 4
- 07012 Palma
- revista@sgcaspi.caib.es